



Evaluering af ansøgnings- og tilladelsesmodel samt vederlag for råstofindvinding fra hav



Udgiver: Miljøstyrelsen

Redaktion:

COWI (Claus C. Rebien, Brigitta P. Christensen, Vivi Schmidt, Marianne Jeppesen)

ISBN: 978-87-7038-176-5

Miljøstyrelsen offentliggør rapporter og indlæg vedrørende forsknings- og udviklingsprojekter inden for miljøsektoren, som er finansieret af Miljøstyrelsen. Det skal bemærkes, at en sådan offentliggørelse ikke nødvendigvis betyder, at det pågældende indlæg giver udtryk for Miljøstyrelsens synspunkter. Offentliggørelsen betyder imidlertid, at Miljøstyrelsen finder, at indholdet udgør et væsentligt indlæg i debatten omkring den danske miljøpolitik.

Må citeres med kildeangivelse

Indhold

1.	Forord	5
2.	Sammenfatning	6
3.	English summary	9
4.	Indledning	12
5.	Opgavens formål, baggrund og metode	13
5.1	Formål og baggrund	13
5.2	Evaluerings- og analysedesign	16
5.2.1	Litteraturstudie og brug af eksisterende data	16
5.2.2	Interview af tilladelsesindehavere	17
5.2.3	Workshop med miljøstyrelsen	18
5.2.4	Interviews med branchen om mulige justeringer	18
6.	Evalueringsresultater	19
6.1	Indvindingsbranchen	19
6.2	Mål: fri og større konkurrence	20
6.2.1	Er konkurrencen øget?	20
6.2.2	Bidrager auktionsmodellen til øget konkurrence?	22
6.2.3	Vederlag og andre forhold, der påvirker konkurrencen	28
6.2.4	Branchens syn på behov for justeringer	30
6.3	Mål: øget indvinding	30
6.3.1	Er indvindingen fra hav stigende?	31
6.3.2	Understøtter tilladelsessystemet øget indvinding?	33
6.3.3	Branchens syn på behov for justeringer	41
6.4	Mål: øget efterforskning	42
6.4.1	Sker der øget efterforskning?	42
6.4.2	Hvorfor efterforskes der ikke mere?	43
6.4.3	Branchens syn på behov for justeringer	44
6.5	Mål: vederlagsstrukturen understøtter reguleringen	44
6.5.1	Understøtter vederlaget de øvrige formål?	45
6.5.2	Branchens syn på behov for justeringer	46
7.	Evalueringskonklusioner	47
7.1	Fri og større konkurrence	47
7.2	Øget indvinding fra havet	48
7.3	Øget efterforskning	49
7.4	Vederlaget understøtter reguleringen	49
8.	Mulige ændringer og konsekvensanalyser	51
8.1	Model 1. Status quo med enkelte justeringer	51
8.1.1	Konsekvensanalyse af model 1	53
8.2	Model 2: ny model	55
8.2.1	Konsekvensanalyse af model 2	61

8.3	Skematisk oversigt over modeller	68
Bilag 1.Forandringsteori		70
Bilag 1.1	Delmål a: fri og større konkurrence	70
Bilag 1.2	Delmål c: øget efterforskning i nye områder	72
Bilag 1.3	Delmål d: vederlagsstrukturen skal understøtte reguleringen	73
Bilag 2.Interviews		74
Bilag 3.Interviewguides		75
Bilag 4.Beregnings-grundlag for fremskrivning af mængder		82
Bilag 5.Scenarier for vederlagssatser ved model-2		86

1. Forord

Råstofferne sand, grus og sten anvendes hvert år i store mængder til vejanlæg og andre infrastrukturprojekter; kystsikring; digebyggeri og -vedligehold; bolig- og erhvervsbyggeri; og fremstilling af glas, beton, mørtel og asfalt. Der er derfor stor efterspørgsel efter råstofferne. Der indvindes årligt over 20 mio. m³ samlet fra land og hav i Danmark, hvoraf landindvindingen historisk har udgjort mere end 85-90 procent, hvis der alene ses på sand, grus og sten. Den samlede havindingsandel er dog højere, nemlig tæt på 30%, såfremt fyldsand og nyttiggørelse indgår i det samlede tal for havindvinding.

Udnyttelsen og indvindingen af råstoffer fra både land og hav skal efter råstofloven ske som led i en bæredygtig udvikling og en samlet interesseafvejning af forskellige samfundsmæssige behov. Det vil sige, at administrationen af loven skal varetage både erhvervs- og miljømæssige hensyn. Råstofloven sætter rammerne for råstofindvindingen. Miljøstyrelsen giver tilladelse til råstofindvinding fra hav, mens regionerne giver tilladelse til råstofindvinding på land.

I de seneste år er flere af de eksisterende ressourcer på land begyndt at blive opbrugt. Og der har derfor i en årrække været fokus på at øge indvindingsmængderne fra havet. Denne rapport indeholder resultaterne af evalueringen af ansøgnings- og tilladelsesmodellen for råstofindvinding fra hav. Den dækker perioden 2010-2018 og fokuserer på to forhold:

- › En evaluering af om rammerne for ansøgning om tilladelse til at indvinde råstoffer fra hav og vederlaget fungerer i henhold til ordningens mål og intentioner.
- › En kortlægning af branchens holdning til eventuelle justeringer af ordningen. Herunder anbefalinger til justeringer af ordningen og præsentation af en konsekvensanalyse af de foreslåede justeringer.

Evalueringen er finansieret af Miljøstyrelsen og blev udarbejdet af COWI A/S fra september til december 2019. Evalueringen er fulgt af Miljø- og Fødevareministeriet (Miljøstyrelsen) og Miljø- og Fødevareministeriet (Departementet).

2. Sammenfatning

Evalueringen vurderer konsekvenserne af fire ændringer i reglerne for råstofindvinding til havs, som blev gennemført i henholdsvis 2010 og 2015.

Det var et vigtigt formål med regelændringerne i 2010 og 2015 at skabe mere konkurrence på området. Det var hensigten, at kommercialisering og aktivering af markedskræfterne skulle sikre en mere rationel råstofforsyning fra havet. Det skulle bl.a. ske ved, at virksomhederne konkurrerer om udlægning af områder ved auktioner, som staten afholder hvert halve år, og som giver vinderen eneret til indvinding i auktionsområdet i op til ti år. Det er evalueringens konklusion, at der ikke er opnået den tilsigtede konkurrence med auktionsmodellen. Virksomhederne har vist begrænset interesse for modellen, og efter lovændringen i 2015 har der alene været afholdt tre auktioner, alle vundet af samme virksomhed. Derudover kører en auktionsproces for nærværende (ultimo 2019).

Et andet formål med regelændringerne i 2010 og 2015 var at skabe rammerne for, at havindvundne råstoffer i højere grad supplerer den landbaserede råstofforsyning. Dette for at sikre prisstabilitet og forsyningsikkerhed for råstoffer til såvel offentlige bygge- og anlægsformål som andre formål i en situation, hvor landbaseret råstofindvinding forventes at være faldende. Det er evalueringens konklusion, at indvindingen af råstoffer fra havet er steget. I perioden fra 2010 til 2018 steg mængderne fra 2,1 mio. m³ til 3,9 mio. m³ (sand, grus og sten). Samtidig skete der i perioden en stigende indvinding fra hav relativt til land: I 2010 udgjorde havindvinding ca. 10,4 procent af de samlede indvindingsmængder fra land/hav (sand, grus og sten), og denne andel steg til 13,2 procent i 2018. Det er dog værd at bemærke, at mens havindvindingen (af sand, grus og sten) steg med 1,8 mio. m³ fra 2010 til 2018, voksede volumen fra landindvinding af de samme materialer i samme periode med 7,1 mio. m³ – eller fire gange så meget.

Den samlede havindvindingsmængde er dog betydeligt højere, nemlig 10,1 mio. m³ i 2018, når man inkluderer fyldsand og nyttiggørelse. Havindvindingens andel udgør dermed tæt på 30% af de samlede indvindingsmængder fra land og hav, når fyldsand og nyttiggørelse medregnes.

Et tredje formål med regelændringerne var at skabe incitament for branchen til efterforskning af nye indvindingsområder. Det er evalueringens konklusion, at reglerne i begrænset omfang har medført øget efterforskning i og udlægning af nye områder. I 2010 var der i alt 89 udlagte områder. Dette antal steg i 2018 til 94. Der er altså kommet flere områder. Langt hovedparten af de nuværende tilladelser i fællesområderne udløber i 2025. Det er derfor samtidig konklusionen, at der fremover er behov for i øget grad at sammentænke genudlægning af eksisterende fællesområder og indvinding af rest-mængderne her (under hensyntagen til miljøpåvirkningerne) med behov for efterforskning i og udlægning af nye områder.

Det fjerde formål med regelændringen, som evalueringen undersøger, var indførelsen i 2010 af vederlag til staten med det formål (i) at sikre staten betaling for at stille råstofferne til rådighed for kommerciel udnyttelse, (ii) i højere grad at ligestille de danske regler med regler i vores nabolande, samt (iii) i højere grad at ligestille vilkårene for havindvinding med indvinding på land. Med ændringen blev der indført dels et produktionsvederlag per indvundne kubikmeter, og dels et arealvederlag per udlagte km² i auktions- og bygherreområder. Det er evalueringens konklusion, at vederlaget sikrer et provenu til staten. Provenuet er større, end forventet ved lovændringen, da vederlaget blev indført. Der anvendes årligt 4-5 mio. kr. til finansiering af statens kortlægning, databehandling m.v og andre undersøgelser relateret til råstofindvinding på havet.

COWI foreslår to modeller for justering af de gældende regler: en status quo model med begrænsede ændringer af enkelte del-elementer og en mere gennemgribende ændring af hele modellen. Evalueringen indeholder en kort, deskriptiv konsekvensanalyse af begge forslag.

Hovedforslagene i status quo modellen med begrænsede ændringer består i med enkelte justeringer i den nuværende model i højere grad at indfri intentionerne bag de gældende regler for anvendelsen af de tre forskellige områdetyper:

› Der indføres en pligt for bygherrer til at udlægge bygherreområder til råstofindvinding til anvendelse i "større opfyldningsopgaver og andre større anlægsarbejder samt til kystbeskyttelse". I dag har Miljøstyrelsen ikke mulighed for at sikre, at råstoffer til større opfyldningsopgaver, andre større anlægsarbejder og til kystbeskyttelse indvindes i bygherreområder. Det presser brugen af fællesområder, der er pålagt en årlig begrænsning på indvindingsmængderne. Med en klar regel om, at råstoffer til ovennævnte formål skal indvindes fra bygherreområder, friholdes fællesområderne fra indvinding af store mængder til samme formål, hvilket ellers i dag kan føre til, at fællesområder må lukke midlertidigt, når den årlige mængdebegrænsning nås.

› Den samlede totalmængde og de årlige mængdebegrænsninger i fællesområder øges, hvis efterforskning og miljøvurdering viser, at det er miljømæssigt forsvarligt. Som evalueringen viser, er de nuværende samlede og årligt fastsatte maksimale mængder ikke nødvendigvis begrundet i en vurdering af, hvor mange råstoffer det pågældende område reelt rummer.

› i forbindelse med ansøgninger om indvindingstilladelse i fællesområder skal virksomhederne oplyse Miljøstyrelsen om det påtænkte anvendelsesformål for råstofferne. En oplysning som allerede i dag er en del af ansøgningen om indvindingstilladelse, men som ikke altid foreligger i praksis.

Hovedforslagene i modellen med mere gennemgribende ændringer består i:

› Forslaget indebærer en forenkling af områdetyper fra de nuværende tre til to. Da evalueringen viser, at auktionsordningen ikke har medført den forudsatte konkurrence, og da der generelt har været begrænset efterforskning og udlægning af områder, foreslås auktionsordningen ophævet. Fremover foreslås derfor to områdetyper: Fællesområder og projektområder.

› Staten vil fremadrettet skulle efterforske og udlægge områder til projekter med et samfundsmæssigt sigte. Områderne skal være tilgængelige, så store projekter relativt nemt kan få adgang til råstoffer uden først at skulle investere tid og ressourcer i en risikofyldt efterforskning. Projekterne defineres som større bygge-, anlægs- og infrastrukturprojekter, inkl. opfyldninger ved f.eks. anlæg af havne eller havneudvidelser, samt kystsikring og dige-vedligehold. Nogle typer af projekter, der hidtil har været fritaget fra at betale et vederlag, pålægges nu et vederlag for det de indvinder, som betaling for at staten afholder udgifterne til at udlægge områderne.

› Når indvinding til store projekter ikke længere sker i fællesområder, efterlader det de øvrige indvindere i fællesområderne med mulighed for at planlægge en mere rationel indvinding. Det vil gavne forsyningsikkerheden af danske materialer.

› Staten skal have et større præcist kendskab til råstoffernes placering og kvalitet, end tilfældet er i dag. Det foreslås derfor, at den statslige kortlægning generelt øges.

› Staten og regionerne skal i fællesskab planlægge for indvinding og forsyning med råstoffer fra både land og hav. Dermed samtænkes hav- og landindvinding, så der opnås et samlet nationalt overblik over behov og ressourcetilgængelighed på land og hav.

› Den øgede planlægning og sammentænkning af udbud og efterspørgselsbehov giver en overordnet ramme, hvori alternative materialer nemmere kan indtænkes. Med en samlet national plan for råstofferne kan sekundære materialer i højere grad indtænkes som substitution af de ikke-fornybare, primære råstofressourcer, ligesom der kan stilles krav til offentlige indkøb efter principperne i den cirkulære økonomi.

3. English summary

The evaluation assesses the consequences of four changes to the Danish legislation on offshore raw materials extraction which were implemented in 2010 and 2015, respectively.

A key purpose of the changes made in 2010 and 2015 was to increase competition. The intention was for commercialisation and activation of market forces to ensure a more rational supply of raw materials from the sea. Among other things, this would be done by companies competing for the zoning of areas at auctions held by the Danish state every six months, where the winner is granted sole right to extracting from the auction area for a period of up to ten years. The evaluation concludes that the auction model has not achieved the intended competition. Companies have shown limited interest in the model, and after the 2015 legislative change, only three auctions have been held, all won by the same company (an additional auction was ongoing during the evaluation (end of 2019)).

The second purpose of the legislative changes in 2010 and 2015 was to create a framework for the extraction of offshore raw materials to supplement the onshore supply of raw materials to a higher extent. The aim was to secure stable prices and reliability of supply of raw materials for both public construction purposes and other purposes in a situation where onshore raw material extraction is expected to go down. The evaluation concludes that offshore raw materials extraction has gone up. In the period from 2010 to 2018, volumes went up from 2.1 million m³ to 3.9 million m³ (sand, gravel and rock). The period also saw increasing offshore extraction compared to onshore extraction: In 2010, offshore extraction made up some 10.4 per cent of the total onshore/offshore extraction volumes (sand, gravel and rock), and the share increased to 13.2 per cent in 2018. However, it should be noted that whereas offshore extraction (of sand, gravel and rock) went up by 1.8 million m³ from 2010 to 2018, the volume generated by onshore extraction of the same materials grew by 7.1 million m³ in the same period, i.e. by four times as much.

The total offshore extraction volume is considerably higher though, namely 10.1 million m³ in 2018, when including sand fill and recovery. Thereby, the offshore extraction share accounts for almost 30 per cent of the total extraction volumes from sea and land when including sand fill and recovery.

The third purpose of the legislative changes was to create incentives for the industry to explore new extraction areas. The evaluation concludes that the legislation to a limited extent has resulted in increased exploration of and zoning of new areas. In 2010, there was a total of 89 zoned areas. This number went up to 94 in 2018. Hence, more areas have been added. The vast majority of the current licenses in the common areas expire in 2025. Consequently, the evaluation also concludes that, going forward, it is necessary to integrate re-zoning of existing common areas and extraction of residual volumes in those areas (in due consideration of environmental impacts) with the need for exploration in and zoning of new areas.

The fourth purpose of the legislative changes studied in the evaluation was the 2010 introduction of a fee to the Danish state, the aim being (i) to secure payment to the state for making raw materials available for commercial use, (ii) to align Danish rules with the rules of neighbouring nations to a higher extent, and (iii) to align the conditions for offshore extraction with onshore extraction to a higher extent. The change was accompanied by a production fee per extracted cubic metre and an area fee per zoned square kilometre in auction and developer areas. The evaluation concludes that the fee secures proceeds for the state. The proceeds are larger than what was expected to result

from the change when the fee was introduced. Annually, DKK 4-5 million is used to finance state mapping, data processing etc. and other studies related to offshore raw material extraction.

COWI proposes two models for adjusting the current legislation: A status quo model with limited changes to a few sub-elements, and a more comprehensive change to the entire model. The evaluation contains impact assessments of both proposals.

The main suggestions in the status quo model with limited changes are as follows:

- › By making a few adjustments to the existing model, the goal is to realise the intentions of the current rules on use of the three different area types.
- › A duty is imposed on developers to zone developer areas for raw material extraction to be used for “major fill assignment and other major construction works and for coastal protection”. Today, the Danish Environmental Protection Agency is not able to ensure that raw materials for major fill assignments, other major construction works and coastal protection are extracted in developer areas. That puts pressure on the use of common areas, which are subject to an annual extraction volume limit. By introducing a clear rule that raw materials for the above purposes must be extracted from developer areas, common areas will be kept free from extraction of large volumes for those same purposes, which today leads to common areas closing temporarily when the annual volume limit is reached.
- › The aggregated total volume and the annual volume limits in common areas are increased if exploration and environmental assessment prove that to be safe from an environmental perspective. As shown by the evaluation, the current defined total and annual maximum volumes are not necessarily based on an assessment of how many raw materials the specific area in reality holds in total.
- › When applying for extraction licenses in common areas, companies should be required to notify the Danish Environmental Protection Agency of the intended use of the raw materials. This information is already requested as part of the application for extraction license, but it is not always provided in practice.

The main suggestions in the model with comprehensive changes are as follows:

- › The proposal involves simplifying the area types, reducing their number from the current three to two. Since the evaluation demonstrates that the auction scheme has failed to generate the expected competition, and since exploration and zoning of areas has been limited in general, it is proposed to terminate the auction scheme. In the future, two area types are proposed: common areas and project areas.
- › Going forward, the state will have to explore and zone areas for projects with a societal perspective. The areas must be accessible to enable major projects to easily access raw materials without first having to invest time and resources in risky exploration activities. The projects are defined as major construction, building and infrastructure projects, including filling works, e.g., for the establishment of ports or port expansion, as well as for coastal protection and dike maintenance. Some types of projects that have been exempt from paying a fee until now will be subject to a fee for what they extract as payment for the state zoning the areas.
- › When extraction for major projects no longer takes place in common areas, the other extraction parties in common areas will be able to plan for more rational extraction. That benefits the supply reliability of Danish materials.

- › The state must acquire more accurate information about the location and quality of raw materials than it does today. Therefore, it is proposed to increase the general state mapping.
- › The state and the regions must jointly plan for extraction and supply of raw materials, both offshore and onshore. Thereby integrating offshore and onshore extraction to achieve an overall national overview of needs and resource availability onshore and offshore.
- › The increased planning and integration of supply and demand provides an overall framework, which allows for easier inclusion of alternative materials. An overall national plan for raw materials allows secondary materials to be included to a higher extent as substitution of non-renewable primary raw materials, and requirements for public procurement according to the principles of circular economy can be devised.

4. Indledning

Råstofferne sand, grus og sten anvendes hvert år i store mængder til vejanlæg og andre infrastrukturprojekter, kystsikring, dige byggeri og -vedligehold, bolig- og erhvervsbyggeri og til fremstilling af glas, beton, mørtel og asfalt. Der er derfor stor efterspørgsel efter råstofferne. Der indvindes årligt over 20 mio. m³ fra både land og hav i Danmark, hvoraf landindvindingen historisk har udgjort mere end 85-90 procent.

Udnyttelsen og indvindingen af råstoffer fra både land og hav skal efter råstofloven ske som led i en bæredygtig udvikling og en samlet interesseafvejning af forskellige samfundsmæssige behov. Det vil sige, at administrationen af loven skal varetage både erhvervs- og miljømæssige hensyn. Råstofloven sætter rammerne for råstofindvindingen. Miljøstyrelsen giver tilladelse til råstofindvinding fra hav, mens regionerne giver tilladelse til råstofindvinding på land.

I de seneste år er det blevet sværere og sværere at finde ressourcer, der kan indvindes på land. Og der har derfor i en årrække været fokus på at øge indvindingsmængderne fra hav.

Denne rapport indeholder resultaterne af evalueringen af ansøgnings- og tilladelsesmodellen for råstofindvinding fra hav. Rapporten er udarbejdet af COWI A/S for Miljøstyrelsen. Evalueringen er gennemført i efteråret 2019 og dækker perioden 2010-2018. Den fokuserer på to forhold:

- › En evaluering af om rammerne for ansøgning om tilladelse til at indvinde råstoffer fra hav og vederlaget fungerer i henhold til ordningens mål og intentioner.
- › En kortlægning af branchens holdning til eventuelle justeringer af ordningen. Herunder anbefalinger til justeringer af ordningen og præsentation af en kort, primært deskriptiv konsekvensanalyse af de foreslåede justeringer.

I kapitel 5 præsenteres opgavens formål, baggrund og metode. Rapportens indhold falder derefter i to dele: En evalueringsdel med præsentation af branchens holdninger og evalueringens resultater og konklusioner (kapitel 6 og 7) og en del, som indeholder COWIs forslag til justeringer og konsekvensanalyse heraf (kapitel 8).

5. Opgavens formål, baggrund og metode

5.1 Formål og baggrund

Miljøstyrelsen har ønsket at gennemføre en evaluering af den eksisterende model for udlægning af havområder til råstofindvinding, ansøgning og godkendelse af efterforskning og indvinding, samt strukturen, størrelsen og effekten af råstofvederlaget. Opgaven dækker perioden 2010-2018 og fokuserer på tre forhold:

1. Evaluering af om rammerne for ansøgning om tilladelse til at indvinde råstoffer fra hav, samt vederlaget fungerer i henhold til målene for ændringerne i loven. Herunder skal evalueringen belyse, om ændrede incitamentsstrukturer bidrager til opnåelse af fire hovedmål:

- A. Fri og større konkurrence
- B. Øget indvinding fra hav
- C. Efterforskning i nye områder
- D. Vederlaget understøtter reguleringen.

2. Kortlægning af branchens holdning til eventuelle justeringer af ordningen og anbefalinger til justeringer samt konsekvensanalyser heraf.

3. Fremlægning af forslag til justeringer af ordningen. Samt fremlægning af en kort, primært deskriptiv analyse af konsekvenserne ved gennemførelse af forslagene, herunder en kort beskrivelse af konsekvenserne for erhvervet.

Løsningen af opgaven tager udgangspunkt i det nuværende system for godkendelse af efterforskning og indvinding af råstoffer fra hav. De nuværende regler blev hovedsageligt indført ved to større ændringer af råstofloven, som trådte i kraft i henholdsvis 2010¹ og i 2015².

Med 2010 lovændringen blev de nuværende områdetyper indført (se også boks 1) med tilhørende tilladelse til efterforskning. Intentionen med modellen er, at der udlægges auktionsområder til større mængder/anlægsprojekter, og at virksomhederne kan kombinere indvindingen i disse områder med indvinding i fællesområder for dermed at opnå fleksibilitet i forsyningen. Ligeledes er bygherreområder tiltænkt større anlægsopgaver.

Der blev med lovændringen i 2010 indført et råstofvederlag for indvinding af råstoffer fra havet. Formålet var bl.a. at give staten indtægter for statens ejendom på samme måde, som staten tager sig betalt for udnyttelsen af olie- og gasindvindingen. En del af indtægterne til staten skulle finansiere administrationen af tilladelsessystemet og den statslige kortlægning. Foruden at generere indtægter, var formålet også at ligestille indvinding på land med hav.

¹ Lovforslag nr. 515, 2009

² Lovforslag nr. 178, 2015.

BOKS 1: Tre forskellige typer områder

En virksomhed kan indvinde råstoffer fra hav fra tre forskellige typer områder, jf. råstoflovens § 20, stk. 2, nr. 1-3:

› **Fællesområder.** I allerede udlagte fællesområder kan alle ansøge om at få tilladelse til at indvinde på samme vilkår som primærtilladelsen (kun indehaver af primærtilladelsen, som har udført efterforskning og miljøvurdering, opnår en reduktion i vederlaget). Ansøgning om udlægning af nye fællesområder forudsætter efterforskning og miljøvurdering. Den samlede maksimale indvindingsmængde samt tilladelsens varighed og eventuelle områdespecifikke vilkår fremgår af primærtilladelserne til de enkelte områder.

› **Auktionsområder.** Virksomheder har mulighed for at opnå eneret (derfor også kaldet 'eneretsområder') til indvinding i et område ved at byde på en auktion, som staten afholder hvert halve år på baggrund af interessetilkendegivelser fra virksomheder om udlægning af auktionsområder. Virksomheder er forpligtet til at byde på de områder, som de har meldt ind, og, hvis de vinder, foretage efterforskning. Der skal stilles sikkerhed til Miljøstyrelsen for gennemførelse af efterforskningen. Tilladelse til indvinding bliver givet på baggrund af udført efterforskning og miljøvurdering. Indvindingstilladelserne kan som udgangspunkt have en varighed på op til ti år.

› **Bygherreområder.** Bygherrer på større anlægs- og opfyldningsopgaver eller kystbeskyttelse kan få tilladelse til efterforskning eller indvinding i et område uden forudgående auktion. Efterforsknings- og indvindingstilladelser meddeles til bygherren efter ansøgning og bygherren forudsættes herefter at entre med indvindingsvirksomheder. Det forudsættes endvidere, at bygherren finansierer og gennemfører efterforskning og miljøvurdering. Der skal stilles sikkerhed til Miljøstyrelsen for gennemførelsen af efterforskningen. Som udgangspunkt udlægges bygherreområder på arealer, som ikke i øvrigt er udlagt til råstofindvinding. I særlige tilfælde (væsentlig samfundsmæssig interesse i anlægsprojektet og vanskeligt at finde egnede råstoffer andre steder) kan der udlægges bygherreområder på arealer, hvor der i forvejen er udlagt fællesområder, og hvor der er tilstrækkelige mængder til begge tilladelser. Tilladelsen kan som udgangspunkt have en varighed på op til ti år.

Der er per december 2019 udlagt 82 fællesområder. Til sammenligning er der per december 2019 fire gældende tilladelser i auktionsområder og ni i bygherreområder (se også kort nedenfor). Der knytter sig en særlig problematik til de nuværende tilladelser, idet 76 af de 82 udlagte fællesområder udløber 1. december 2025.



FIGUR 5-1 Udlagte fællesområder samt områder, hvor der er givet auktions- og bygherretilladelser, december 2019.

Kilde: Miljøstyrelsen

Efter råstofloven er det Miljø- og Fødevarerministerens opgave (delegeret til Miljøstyrelsen) at udføre kortlægning af råstoffer på søterritoriet og kontinentalsoklen. Miljøstyrelsen er også bemyndiget til at udarbejde planer for råstofindvindingen på grundlag af kortlægningen³.

De lovændringer, COWI undersøger i evalueringen, kan ikke ses løsrevet fra de overordnede formål med råstofloven. Ifølge råstoflovens formålsbestemmelse skal udnyttelsen af råstofforekomsterne på land og hav, ske som led i en bæredygtig udvikling. Udnyttelsen skal ske efter en samlet interesseafvejning og vurdering af de samfundsmæssige hensyn nævnt i lovens § 3, hvilket vil sige, at der skal tages hensyn til både råstoffressourcernes omfang og kvalitet, råstoffressourcernes udnyttelse og erhvervsmæssige hensyn. På den anden side, skal der tages hensyn til natur, miljø, vandforsyningsinteresser, samt geologiske, landskabsmæssige, fiskerimæssige interesser mv. Endelig skal der tages hensyn til råstofforsyningen på længere sigt, og "at råstofferne anvendes i forhold til deres kvalitet".

³ Lovforslag nr. L85 af 27. november 2014. Af forarbejderne til 2015-ændringen af råstofloven fremgår, at der ikke blev foreslået indførelse af en egentlig planlægning af råstofindvinding på havet, da overvejelser herom skulle afvente arbejdet med at gennemføre det nye direktiv om havplanlægning (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/89/EU af 23. juli 2014 om rammerne for maritim fysisk planlægning). Medlemslandene skal ifølge direktivet have udarbejdet en national havplan senest den 31. marts 2021.

BOKS 2 Definition af påviste, sandsynlige og spekulative ressourcer.

På havet er de kortlagte råstofressourcer klassificeret efter viden om ressourcesikkerhed. Ressourcesikkerheden er inddelt i påviste, sandsynlige og spekulative forekomster (se Larsen, 1994; Witt & Lomholt, 2017, Marta-databasen)⁴:

› Påviste ressourcer er karakteriseret ved, at datagrundlaget er tilstrækkeligt til at give en generel vurdering af volumen og kornstørrelse og i visse tilfælde ligeledes materialekvalitet. Der kan således gives et kvalificeret bud på, hvad og hvor meget der kan produceres og af hvilken kvalitet. Ressourcens størrelse er angivet med en usikkerhed på 20 procent.

› Sandsynlige ressourcer er forekomster, hvor afgrænsning og volumen er rimeligt velkendt baseret på få seismiske linjer og prøvetagninger med tilhørende kornstørrelsesanalyser. Der er altid foretaget en volumetrisk opgørelse af disse ressourcer, men usikkerheden er stor, og den gennemsnitlige usikkerhed er skønnet til 50 procent.

› Spekulative ressourcer er forekomster, som hovedsageligt er dokumenteret ved seismiske data, og hvis sammensætning i det væsentlige er formodet ud fra en geologisk model. Der er ofte ikke foretaget resourceopgørelser for disse forekomster. Hvis der foreligger en opgørelse, vil usikkerhederne ved resourceopgørelserne for disse områder ofte være meget store. Den gennemsnitlige usikkerhed er skønnet til op til 80 procent.

5.2 Evaluerings- og analysedesign

Det overordnede evalueringsdesign tager udgangspunkt i forandringsteori. Der er for hver af de fire hovedmål med evalueringen opstillet en forandringsteori, som tydeliggør sammenhængen mellem lovens intentioner og mål, aktiviteter/virkemidler og resultater (disse er gengivet i Bilag 1). Data og dataindsamling består af litteraturstudie og anden eksisterende data, spørgeskemabaseret interviewundersøgelse, semistrukturerede interview samt en scenarieworkshop med medarbejdere i Miljøstyrelsen.

5.2.1 Litteraturstudie og brug af eksisterende data

COWI har til evalueringen anvendt følgende eksisterende data og litteratur:

- › Eksisterende litteratur fra Miljøstyrelsens hjemmeside, herunder notater om råstofloven og tidligere udførte analyser og vurderinger.
- › Miljøstyrelsens notater om udviklingen i råstofindvindingen fra 2013 og frem.
- › GEUS- og MiMa-rapporter, samt rapporter udarbejdet for Danske Regioner.
- › Data vedr. råstofbehov til store infrastrukturprojekter (Vejdirektoratet), samt NIRAS' Fremskrivning af råstofforbrug 2016-2040 i Regionerne (2018).

⁴ Her fra Øresunds naturværdier og råstofressourcer, Miljø- og Fødevareministeriet, 2018.

› For at sikre forståelsen af den nuværende retlige ramme for råstoffilladelser og vederlagsopkrævning har COWI inddraget forarbejderne til de relevante ændringer af råstofloven (særligt i 2010 og 2015) samt relevant juridisk litteratur om råstofreguleringen.

› Endelig er der indhentet relevante data fra Danmarks statistik⁵ samt data fra GEUS.

BOKS 3 Datagrundlag

› Indvinding af råstofferne sand, grus og sten fra hav indberettes af erhvervet til Miljøstyrelsen på lasteniveau. Disse lastedata er ikke offentligt tilgængelige af hensyn til erhvervet. Sammenstilling af indvindingshistorikken i de seneste ti år (2008-2018) er baseret på disse data stillet til rådighed af Miljøstyrelsen.

› Tilladte indvindingsmængder fremgår af alle tilladelser, som er offentlige, og Miljøstyrelsen offentliggør kvartalsvis statistik for indvinding i fællesområder. Data er offentligt tilgængelige på Miljøgis.dk og Miljøstyrelsens hjemmeside.

› Desuden er de samlede kortlagte ressourcer af råstofferne sand, grus og sten til havs i fællesområderne samt i projektområderne inddraget med henblik på at belyse de totale mængder til havs. Data for disse kortlagte råstofressourcer er tilgængelige i den nationale Marine Råstofdatabase (Marta). Marta-databasen er oprettet og vedligeholdes i et samarbejde mellem Miljøstyrelsen og GEUS.

› De enkelte kortlagte ressourceområders råstofsammensætning kan karakteriseres på baggrund af udvalgte kvalitetsparametre, hvor kornstørrelsesfordeling er den grundlæggende parameter, som ofte er analyseret, mens mere specielle undersøgelser af petrografi (reaktive korn) kun er foretaget i enkelte tilfælde. Materialet, der udføres kornstørrelsesanalyser på, stammer primært fra skibslaster, prøvesugninger og borer.

› En detaljeret kortlægning kræver detaljeret viden om kornstørrelsesvariationerne i en given forekomst. Dette vidensniveau foreligger dog kun yderst sjældent. Derfor er det ikke muligt at angive meget nøjagtige angivelser af indholdet af sand, grus og ral, samt deres fordeling inden for de enkelte ressourceområder. I stedet er ressourceområdernes råstofkvaliteter angivet efter samme retningslinjer, som der kræves af indvindingsfirmaerne ved indberetningen af skibslaster. De kortlagte ressourcer er opgjort efter råstofkvaliteten i fem undergrupper, hhv. Sand 0, Sand 1, Grus 2, Ral 3 og Fyldsand 4, hvor fire af de fem kvaliteter udelukkende er baseret på materialets kornstørrelse (Sand 0, Sand 1, Grus 2 og Ral 3), mens den sidste (Fyldsand 4) er baseret på forventet anvendelse.

5.2.2 Interview af tilladelsesindehavere

Ved at interviewe virksomhederne i branchen har det været muligt at danne et analysegrundlag for at evaluere funktionaliteten af det nuværende regelsæt. COWI gennemførte derfor en spørgeskemabaseret interviewundersøgelse blandt tilladelsesindehaverne (se Bilag 2). De endelige interviewspørgsmål (se Bilag 3) er udarbejdet i dialog med Miljøstyrelsen.

⁵ For eksempel Tabel RST01, RST3, RST04.

5.2.3 Workshop med miljøstyrelsen

Med henblik på at kvalificere den indledende analyse af eksisterende data og interview af tilladelsesindehaverne afholdt evaluator en scenarieworkshop med relevante medarbejdere i Miljøstyrelsen. Workshoppen indgik som en del af den samlede proces med at udvikle forslag til justeringer i dette eksisterende regelsæt.

5.2.4 Interviews med branchen om mulige justeringer

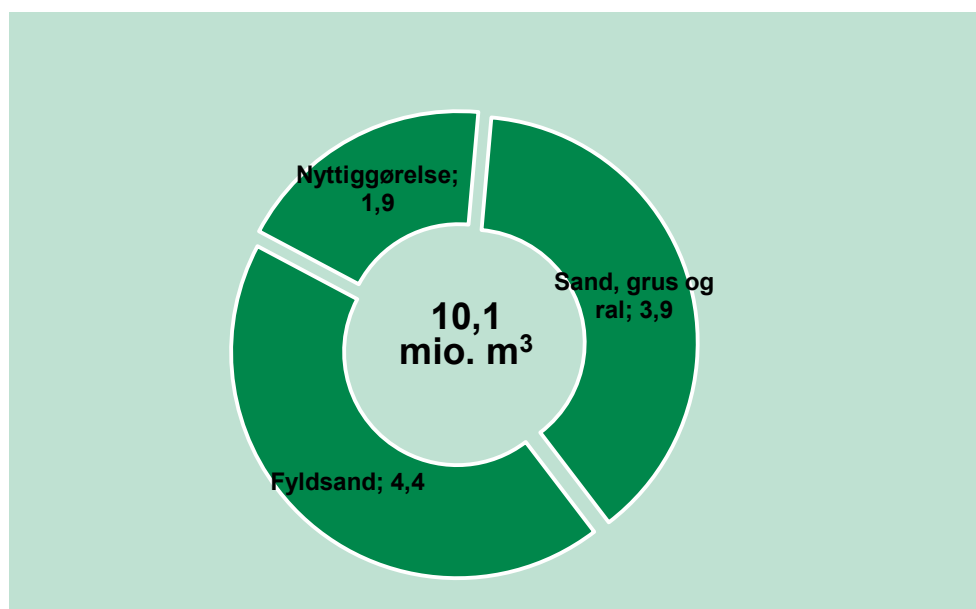
Med henblik på at identificere forbedringspotentialer og justeringsmuligheder af gældende regler – og kortlægge branchens holdninger til mulige justeringer – gennemførtes semistrukturerede interviews blandt relevante brancheorganisationer og udvalgte tilladelsesindehavere. Evaluator præsenterede ligeledes mulige justeringer på et dialogmøde mellem branchen og Miljøstyrelsen og departement d. 28. november 2019.

6. Evalueringens resultater

Nedenfor præsenterer COWI først et generelt overblik over råstofindvindingsbranchen. Dernæst gennemgås resultaterne for de fire hovedmålsætninger for regelændringerne i 2010 og 2015, herunder branchens syn på forskellige justeringsmuligheder.

6.1 Indvindingsbranchen

Råstofbranchen hentede i 2018 mere end 10 mio. m³ materialer op fra den danske havbund. Størstedelen var sandmaterialer (kaldet fyldsand) og nyttiggjort materialer. Fyldsand anvendes typisk til kyst-fodring og ad hoc-anlægsopgaver på og ved havet, f.eks. havneudvidelser. Fyldsandbegrebet er baseret på en anvendelsesdefinition, og fyldsand kan derfor også være sand, grus og ral. Nyttiggjort materiale er opgravet, rent havbundsmateriale fra f.eks. anlægsarbejder eller oprensning af sejlrender. I stedet for at deponere materialet på havbunden kan det nyttiggøres som fyld i nye moler og landopfyldning.



FIGUR 6-1. Indvundne råstoffer fra havet, mio. m³, 2018.

Kilde: Statistikbanken.dk, tabel RST3

Sand, grus og ral udgjorde 38 procent af indvindingen fra hav (foruden det sand, grus og ral, som anvendes til fyldsand). Det er disse materialer, der kan supplere råstofindvindingen fra landjorden og anvendes i bygge- og anlægsbranchen og f.eks. som tilslag til beton. Materialerne kaldes også i dag kvalitetsmaterialer.

Ifølge Miljøstyrelsen omfatter branchen primært ti virksomheder. Hertil kommer nogle få udenlandske virksomheder. Branchens virksomheder kan bl.a. karakteriseres ved om de primært indvinder kvalitetsmaterialer, dvs. sand, grus og ral, eller om virksomhedens primært indvinder fyldsand⁶.

⁶ Notat vedrørende evaluering af råstofloven, 2012, Naturstyrelsen og Forbedrede konkurrenceforhold ved råstofindvinding fra havet, 2013, Naturstyrelsen.

Foruden de ti virksomheder, er der seks bygherrer, som har eller har haft eller forventes at søge om bygherreindvindingsstilladelser. Det drejer sig om Kystdirektoratet, Frederikshavn Kommune; By og Havn (offentligt ejet selskab); Aarhus Havn (kommunal selvstyrehavn); Lindø Port of Odense (aktieselskab) og Vejdirektoratet. Fra december 2019 har Femern A/S ligeledes opnået en bygherretilladelse.

6.2 Mål: fri og større konkurrence

Et vigtigt formål med de gældende regler på råstofområdet er at skabe øgede incitamenter for branchen til at indvinde fra hav og skabe mere konkurrence.

Før 2010 bestod reguleringen af råstofindvinding af en fartøjsgodkendelse (begrænsninger i antal fartøjsgodkendelser og lastekapacitet), som ifølge Konkurrencestyrelsen og EU-Kommissionen hindrede den fri konkurrence. Reglerne indebar, at et begrænset antal fartøjer kunne godkendes, hvilket betød, at den danske indvindingsbranche blev koncentreret på stadig færre virksomheder. Reglerne gjorde det således vanskeligt, for nye virksomheder at komme ind på markedet og begrænsede eksisterende virksomheders mulighed for vækst.

Med lovændringen i 2010 indførtes et nyt tilladelsessystem, som havde til formål at kommercialisere området og aktivere markeds kræfterne for at sikre en rationel råstofforsyning fra hav. Til at understøtte dette formål indførtes tre former for tilladelser til råstofindvinding: 1) Auktionsområder med eneret, 2) Fællesområder, hvor alle kan få tilladelse til indvinding, og 3) Bygherreområder, hvor bygherrer kan få tilladelse til indvinding af råstoffer til konkrete anlægsprojekter (se også Boks 1). Konkurrenceelementet var især tænkt at komme til udtryk med indførelsen af auktionsordningen. Men også bygherreområderne var forventet at føre til friere konkurrence, fordi indvindingsvirksomheder ville ende med at konkurrere om at levere de mængder, som bygherren opnåede rettighed til at indvinde.

I 2015 vedtog man en ændring af tilladelsessystemet på baggrund af en evaluering af råstofloven fra februar 2012, som pegede på, at auktionssystemet foreløbig ikke havde bidraget til at fremme konkurrencen, og at auktionerne var mest interessante for større virksomheder. Ændringerne, som fortsat er gældende, indebærer bl.a., at særligt rammerne for auktionsordningen blev tilpasset (bl.a. i form af præciseringer af, hvordan områder indmeldes til auktion; en forlængelse af enerettens varighed fra fem til ti år; offentliggørelse af data fra efterforskningen; og minimumsvederlag).

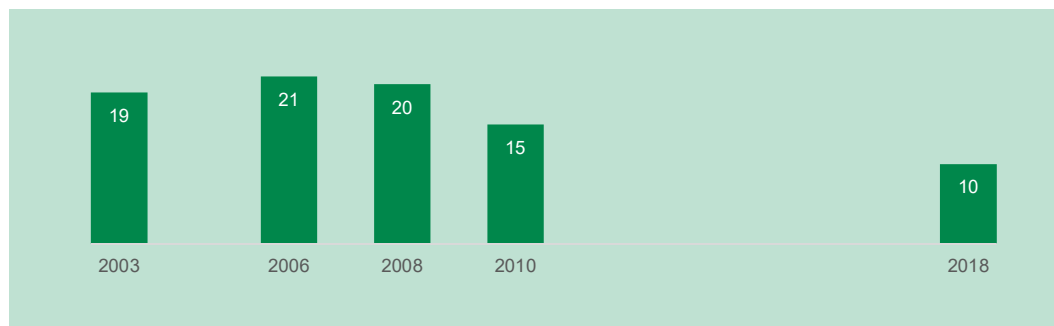
Med ændring af loven i 2015 skete der også en indskærpelse af fritagelsesmuligheden for vederlagsbetaling for bygherrer til anlægsprojekter, der er vedtaget ved lov, så denne kun gælder i udlagte bygherreområder. Formålet hermed var at sikre, at reglerne om vederlagsfrihed for bygherrer kun gælder indvinding i bygherreområder og ikke indvinding i fællesområder. Råstofbranchen havde netop udtrykt utilfredshed med, at bygherrer kunne indvinde hele eller en væsentlig del af den udlagte mængde i fællesområder uden at betale vederlag, samtidig med at indehaveren af primærtilladelsen i fællesområderne (og andre indvindere) fortsat skulle betale vederlag for indvinding til andre formål. Samtidig måtte tilladelsesindehaver acceptere den risiko at bекoste efterforskning og udlægning af et fællesområde, som kunne tømmes helt eller delvist til bygherreprojekter.

6.2.1 Er konkurrencen øget?

Som det fremgår af afsnit 6.1, er råstofbranchen karakteriseret ved få virksomheder, hvoraf nogle er meget store. Det har tidligere været et opmærksomhedspunkt for EU-kommissionen og Regeringen, om konkurrenceforholdene er tilstrækkelige i branchen. En bekymring går på det faldende antal små virksomheder.

Siden 2003 er antallet af indvindingsvirksomheder faldet fra 19 til 10 i dag. I perioden er flere virksomheder blevet en del af større internationale koncerner og der er ikke indtrådt nye virksomheder på markedet, bortset fra få udenlandske virksomheder, der udfører opgaver for danske bygherrer.

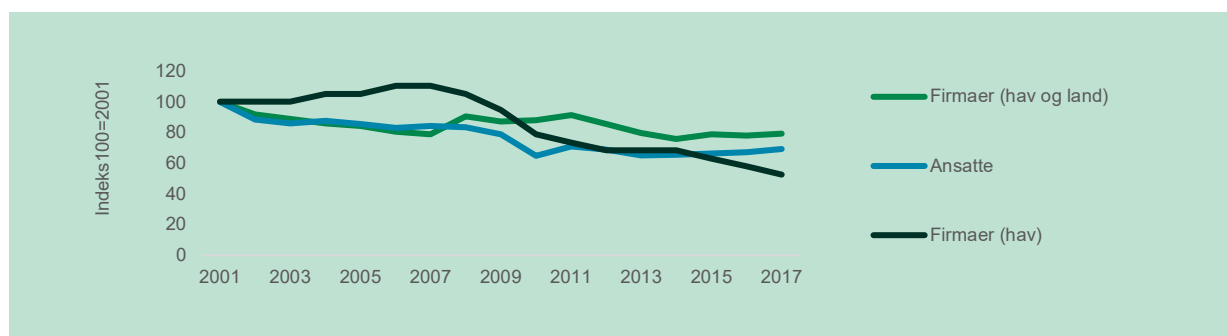
At der bliver færre virksomheder, er ikke i sig selv et tegn på faldende konkurrence. Og det, at danske virksomheder slår sig sammen med udenlandske virksomheder, er i sig selv tegn på international konkurrence. Men der er naturligvis en grænse for, hvor få virksomheder der skal være på et marked, for at undgå en de facto monopolsituation og/eller risiko for karteldannelse. Samtidig kan det være gavnligt for fleksibiliteten og den fremtidige forsyningssikkerhed, ikke mindst af mindre mængder til lokale behov, at der fortsat er mindre danske virksomheder på markedet.



FIGUR 6-2. Antal virksomheder, der indvinder fra hav

Kilde: Miljøstyrelsen

Udviklingen i råstofbranchen på havet skal ses i lyset af den konsolideringsproces, der er set i hele råstofbranchen og industrien generelt, jf. FIGUR 6-3, som viser, at antallet af indvindingsvirksomheder både til havs og til lands falder, ligesom det samlede antal ansatte falder. Der bliver færre virksomheder og færre ansatte. Samtidig stiger produktionen. Det er et udtryk for højere produktivitet og effektivitet i branchen, fordi virksomhederne investerer i bedre og mere effektivt produktionsudstyr, som samtidig har en bedre miljøprofil. Flere af de virksomheder, COWI har talt med i forbindelse med analysen, fortæller, at det er de store virksomheder, herunder virksomheder med udenlandske ejere, som investerer i nye teknologier på flåden.



FIGUR 6-3. Udvikling i antal virksomheder og antal ansatte inden for råstofbranchen

Note: Antal virksomheder (hav og land) og ansatte omfatter både råstofindvinding på land og havet. Antal virksomheder (havet) er en optælling af virksomheder i 2003, 2006, 2008, 2010 og 2018, som efterfølgende er estimeret i mellemliggende år. Kilde: Danmarks statistik, tabel GF2 samt "Notat vedrørende evaluering af råstofloven, 2012, Naturstyrelsen".

Nedenfor gennemgås, hvorvidt de enkelte elementer i reglerne for indvinding understøtter øget konkurrence.

6.2.2 Bidrager auktionsmodellen til øget konkurrence?

Med indførelsen af et nyt tilladelsessystem i 2010 var forventningen, at især auktionsmodellen ville blive et effektivt virkemiddel til at øge konkurrencen mellem virksomheder, der indvinder råstoffer fra hav. Auktioner er et instrument, som kan bidrage til en effektiv anvendelse af knappe offentlige goder, og give det offentlige en betaling, der svarer til det offentlige godes værdi. Desuden er auktionsindtægterne principielt ikke-konkurrenceforvridende indtægter i modsætning til en række skatter og afgifter. Det er således ikke så meget auktionsmodellen i sig selv, der sikrer øget konkurrence, men det, at man, inden for rammerne af auktionsformen, kan forsøge at designe en model, der sikrer, at alle virksomheder, store som små, har adgang til at deltage i auktionen.

Auktionsmodellen fra 2010 viste sig imidlertid hurtigt at være uinteressant for små virksomheder. Regeringen initierede derfor et arbejde for at øge konkurrenceaspektet i modellen:

"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. Det begrænser konkurrencen. (...) [der skal skabes] bedre muligheder for, at eksisterende små og mellemstore indvindingsvirksomheder samt nye aktører kan konkurrere med de store indvindingsvirksomheder (...) ved at ændre eneretsperioden, således at det bliver mere attraktivt at byde på auktion.

Styrket konkurrence til gavn for Danmark, 2012, Regeringen

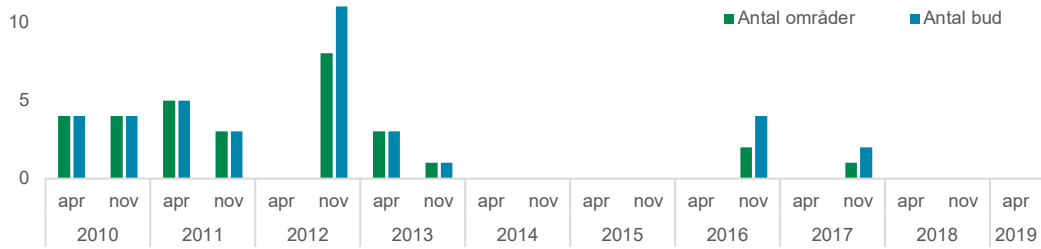
Med den efterfølgende lovændring i 2015 blev der derfor foretaget en række ændringer af auktionsmodellen for at øge konkurrencen. Et af tiltagene var at øge længden af eneretsperioden, så virksomheder havde længere tid af afskrive de investeringer i efterforskningen, som er nødvendige for at få udlagt et område. Et andet tiltag var at lade det være op til den virksomhed, som ønsker et område på auktion at afgrænse feltets størrelse. Et tredje tiltag var, at data fra efterforskningen skulle gøres offentligt tilgængelige, efter auktionsvinderen har fået indvindingstilladelse eller valgt at indstille aktiviteterne i området, og ikke som tidligere når eneretten er udløbet. Intentionen var, at data bliver gjort tilgængelige for hele branchen på et tidligere tidspunkt⁷. Et fjerde tiltag var en ændring i tildelingskriteriet for et vundet auktionsområde.

"Konkurrencen i branchen ligger ikke alene i adgangen til en forekomst, via tilladelser. Adgang til markedet og konkurrencen foregår i mindst lige så høj grad via indvindingsfartøjer og søpladser."

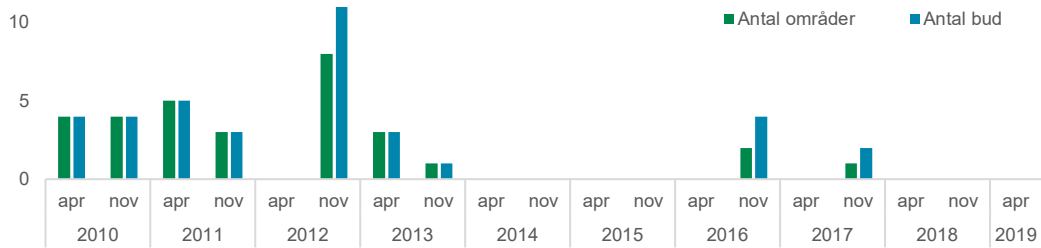
Brancheorganisation

Siden 2015 har der været gennemført tre auktioner. Det er væsentlig færre end ved den gamle auktionsordning fra før 2015, hvor 28 områder kom på auktion i perioden 2010-2013 (se

⁷ Det bemærkes, at disse data til og med 2019 ikke har været fuldt offentligt tilgængelige hos GEUS, hvortil efterforskningsdata ifølge råstofbekendtgørelsen skal indberettes.



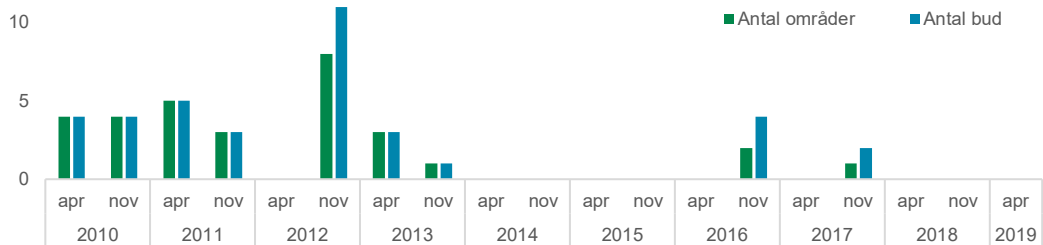
FIGUR 6-4). I lyset af at Miljøstyrelsen to gange årligt annoncerer efter anmodninger om afholdelse af auktion, er det formentligt væsentligt under det forventede niveau. Det bekræftes i de interviews, COWI har gennemført med branchen i forbindelse med udarbejdelsen af evalueringen. Her siger størstedelen, at de ikke er interesseret i auktionsmuligheden.



FIGUR 6-4. Antal auktioner og bud ved auktioner før og efter lovændringerne i 2015.

Kilde: Kilde: Miljøstyrelsen

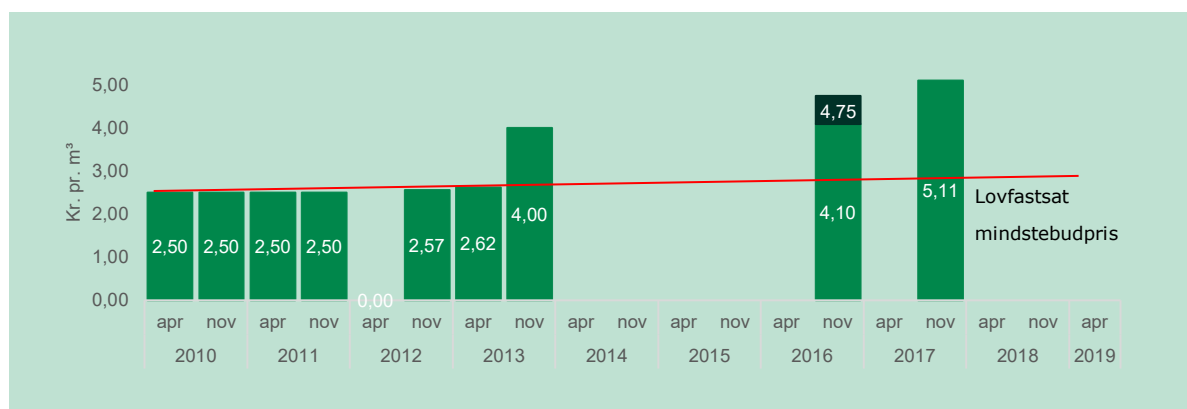
Note: Auktioner indtil april 2015 gennemførtes efter tidligere lov nr. 950 af 24-09-2009. Fra 2016 gennemføres annoncering og auktion efter regler i lov nr. 124 af 26-01-2017.



Som det også fremgår af opgørelsen i

FIGUR 6-4, har der været begrænset interesse i at deltage i auktionerne: Der var i alt to budgivere på to områder i 2016, og i alt to bud på et område i 2017. Alle tre auktioner i perioden efter 2015 blev vundet af de samme virksomhed.

Mens auktionsmodellen således ikke har ført til større konkurrence om at udlægge nye områder, har den til gengæld tilsyneladende været med til at højne niveauet for produktionsvederlaget, hvor budpriserne over den seneste periode har været stigende, jf. FIGUR 6-5. Som det fremgår, er budpriserne højere end det lovfastsatte minimumsproduktionsvederlag (den røde linje): I 2016 bød vinderen 4,10 kr. til 4,75 kr. per m³. I 2017 steg budet yderligere til 5,11 kr. per m³. Til sammenligning var minimumsvederlaget for 2016-17 fastsat til ca. 2,70 kr. per m³. Før ændringen i 2015 lå de vindende budpriser på samme niveau som minimumsproduktionsvederlaget bortset fra ved efterårsauktionen i 2013.



FIGUR 6-5. Udvikling i budpriser ved auktioner (løbende priser).

Kilde: Miljøstyrelsen

Note: I nov. 2016 blev der afholdt auktioner over to områder. Det ene blev vundet med en budpris på 4,10 kr., det andet 4,75 kr.

Nedenfor analyseres yderligere aspekter af reglerne i forhold til, om de bidrager til at skabe øget konkurrence.

Eneretten

En virksomhed, der byder på et auktionsområde, har mulighed for at vinde eneret til efterforskning og efterfølgende indvinding i området i op til ti år. For den overvejende del af virksomhederne har den ændrede eneretsperiode fra fem til ti år ikke øget deres interesse i at deltage i auktion. De oplever stadig, at der er for store kapitalbindinger i at få udlagt et auktionsområde. Branchen svarer dog, at den længere eneret hypotetisk set selvfølgelig er en fordel for den enkelte virksomhed og i nogen grad opvejer omkostningerne ved udlægning.

For de få, store virksomheder, der faktisk deltager på auktion, er eneretten derimod en fordel. De er grundlæggende tilfredse med ændringen fra fem til ti år, men henviser også til, at eneretten i andre lande er endnu længere, f.eks. i Tyskland, Holland, Belgien og England. Eneretten giver bedre vilkår for at afskrive investeringer i udstyr og efterforskning. Og den giver sikkerhed for adgang til råstoffer, således at virksomhederne løbende kan imødekomme efterspørgslen. Det er således også karakteristisk for disse virksomheder, at de står over for en relativt stabil efterspørgsel – primært til betonproduktion. Mens store dele af resten af branchen har en mere uforudsigelig efterspørgsels-horisont og ad hoc-bestillinger fra kunderne.

Sikkerhedsstillelse, udlægning og vinderkriterium

Selvom eneretten er forlænget, oplever virksomhederne stadig, at det er dyrt at søge at få udlagt et auktionsområde. I et notat⁸ er det anslået, at den obligatoriske indledende efterforskning koster omkring 200.000 kr., og at en samlet efterforskning løber op i 1 mio. kr. Hertil kommer, at før en virksomhed kan byde på auktion, skal der stilles sikkerhed for at gennemføre efterforskningen. Er der ikke allerede foretaget en fuld geologisk kortlægning på arealet, skal der stilles en sikkerhed på knap 26.000 kr. per km² for, hvad der svarer til minimum 12 km² (2019).

De nødvendige investeringer i undersøgelser, eventuelt udstyr og sikkerhedsstillelse opleves, ikke mindst af de mindre virksomheder, som en barriere for at deltage i auktionsmarkedet. Fordi de små virksomheder indvinder relativt begrænsede mængder, og derfor har mindre omsætning og indtjening, udgør udgifterne til efterforskning og sikkerhedsstillelse en relativt større andel af de samlede omkostninger end for større virksomheder (se også afsnit 6.4). Foruden de økonomiske barrierer, nævner en enkelt virksomhed, at det ville være attraktivt at få udlagt et auktionsområde, hvis prøvesugninger igen bliver tilladt, fordi de geologiske undersøgelsesmetoder, ifølge virksomheden, ikke

"Hvordan skal virksomhederne kunne byde på en given mængde, når der først efterfølgende udføres efterforskning? På budtidspunktet vides det ikke, om mængden er til stede, og efterforskningsomkostningerne kan vise sig forgæves afholdt."

Mindre indvindingsvirksomhed

"Problemet med auktioner er, at man ikke tillader prøvesugninger, så man kan afdække om et område er interessant. De seismiske undersøgelsesmetoder er ikke præcise nok selvom der sejles tæt – de siger ikke noget om mængder, indvindingsbarhed og type."

Indvindingsvirksomhed

er præcise nok til at afgøre om et område kan være interessant at få udlagt. I dag er prøvesugning ikke tilladt i efterforskningsperioden, fordi miljøkonsekvenser af denne indgriben ikke er kendte på dette tidspunkt.

⁸ Notat fra 2012 vedrørende evaluering af råstofloven, 2012, Naturstyrelsen

Der er ingen hindring i reglerne for, at virksomheder kan gå sammen i konsortier og byde på auktioner. Det er en mulighed, som nogle større virksomheder principielt mener kan være en mulighed, mens en enkelt stor virksomhed mener, at konsortier ville være konkurrenceretligt betænkeligt, ligesom virksomheden finder det uhensigtsmæssigt, at der er regler, der skaber monopoler. Blandt mindre virksomheder er der samstemmende enighed om, at det ville være svært for en mindre virksomhed at indgå i et konsortium med store virksomheder, fordi de i højere grad har brug for mindre mængder kvalitetsmaterialer, mens store virksomheder henter store mængder. Der er simpelthen for uens vilkår, eller der er for meget indbyrdes konkurrence.

I 2015 blev reglerne for indmelding af områder, der ønskes på auktion, ligeledes ændret. Med ændringen blev det op til den enkelte virksomhed at afgrænse størrelsen på det felt der ønskes på auktion. Intentionen var at øge åbenheden om hvilke konkrete auktionsområder, der bydes på; at mindske barrieren for mindre aktører; og at undgå at efterforske (del)områder, hvor der på forhånd er en formodning om, at der ikke vil kunne findes de ønskede råstoffer. Branchen synes på sin vis, at det er en forbedring, at det er virksomheden, som definerer et auktionsområde, som de synes er interessant, frem for et helt kvadrat. Omvendt kan det betyde, at færre virksomheder anmoder om at få udlagt et område, fordi der er risiko for, at andre virksomheder bliver opmærksomme på, at der er noget interessant i området. Dermed kan de byde på, og vinde, auktionen uden at have haft initialomkostningerne til forundersøgelser. Selv om mindre aktører synes, det er en forbedring, er de også enige om, at det ikke grundlæggende ændrer på, at auktionsmodellen ikke er attraktiv for dem.

"Vi ville da godt have vores eget område, men auktionsmodellen er ikke attraktiv for små individer. Den tager hensyn til de store, og der sker en konkurrenceforvridning"

"Man skal op på en større volumen end vi har, for at auktionstypen kan betale sig. Det er de store virksomheder, der kan være med her"

Mindre indvindingsvirksomheder

Tildelingskriteriet for at vinde et auktionsområde er endnu et element i den eksisterende model, der kan bidrage til at øge indgangsbarriererne for små virksomheder. Før 2015 var vinderen af en auktion den, der bød det største vederlag per m³ gange den største mængde. Med dette vinderkriterium vil små virksomheder blive udkonkurreret af virksomheder, der forventer at hente større mængder. Efter lovændringen i 2015 er det alene den budte pris per m³ (produktionsvederlaget), der afgør, hvem der vinder auktionen. Forventningen med denne ændring var, at små virksomheder nemmere kunne konkurrere med store virksomheder, og det ville kun være i de tilfælde, hvor to virksomheder har budt samme vederlag, at vinderen sekundært afgøres af den forventede indvundne mængde. I praksis er der tre årsager til, at tildelingskriteriet ikke øger små virksomheders incitament til at deltage i auktion:

- › Selve risikoen for, at en større virksomhed vinder på mængdekriteriet ved lige bud, vil have en afskrækkende effekt for små virksomheder.
- › Små virksomheder vil altid være nødt til at byde højere vederlag pr. m³, når store virksomheder deltager, end hvis konkurrenterne var andre mindre virksomheder, eftersom store virksomheder har fordel af at vinde ved lige bud alene pga. mængdekriteriet.
- › Der er stordriftsfordele forbundet med at hente større mængder, hvilket giver bedre grundlag for at byde et højere produktionsvederlag.

Forpligtelser til minimumsmængder og et årligt arealvederlag

I auktionsområder er der mulighed for at hente råstoffer lidt billigere end i fællesområderne – afhængigt af det budte produktionsvederlag, og om virksomheden løbende kan aftage en vis mængde. I auktionsområder skal indvinder, foruden produktionsvederlaget, betale et årligt arealvederlag i hele eneretsperioden (medmindre virksomheden frasiger sig området og samtidig påtager sig investeringstab). I 2019 er arealvederlaget på 27.600 kr. per km² årligt.

Fordi indvinderen skal betale et løbende årligt arealvederlag i hele eneretsperioden, er det dyrt for virksomheder, som indvinder til ad hoc-projekter, fordi de skal betale vederlaget, uanset om de indvinder i det enkelte år eller ej. Auktionsområder er derfor bedst egnet til virksomheder, som løbende kan indvinde og afsætte råstoffer fra området, fortrinsvis til den såkaldte pladssejlads, hvor råstofferne leveres til faste pladser for at blive videresolgt eller anvendt i f.eks. betonindustrien.

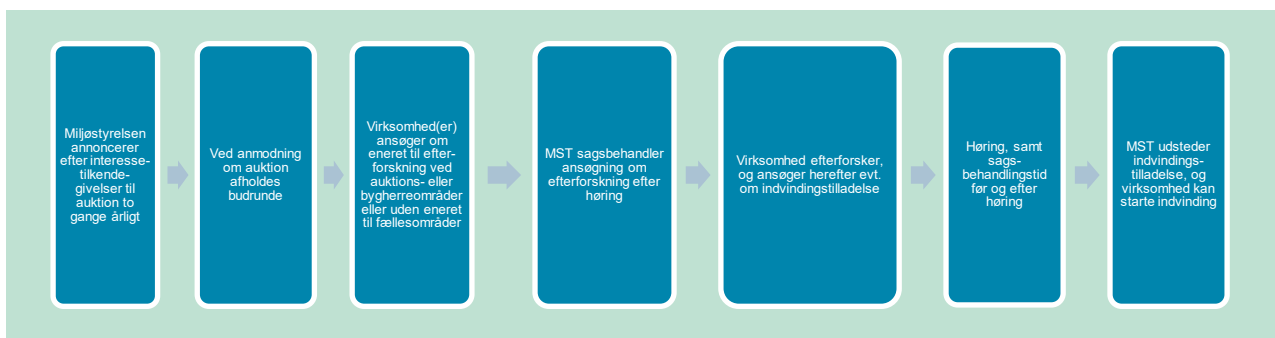
En anden ulempe for virksomheder, som indvinder til ad hoc-projekter, er, at auktionsområdet ikke nødvendigvis ligger tæt på virksomhedens kommende ad hoc-opgaver, med større omkostninger til øget sejlafstand som konsekvens. Fællesområderne ligger derimod mere spredt rundt og virksomheden har derfor, som udgangspunkt, nemmere ved at finde et egnet fællesområde i nærheden af der, hvor råstofferne i hvert enkelt tilfælde skal anvendes. Derved kan transportudgifterne holdes nede.

Et andet fordyrende element for virksomheder med svingende afsætningsmuligheder er, at der skal betales vederlag for en minimumsindvindingsmængde. I 2015 blev minimumskravet imidlertid nedsat fra 50 procent af den samlede tilladte mængde divideret med det antal år, indvindingstilladelsen gælder, til 30 procent. En virksomhed, der har fået en indvindingstilladelse, får mulighed for at begrænse indvindingsområdet, og dermed arealvederlaget, efter det første år, hvis det har vist sig, at en del af arealet alligevel ikke indeholder de ønskede råstoffer, eller disse ikke kan indvindes rentabelt. Det er derfor med til at reducere virksomhedernes risiko, fordi de nu binder sig til et reduceret krav, men det har generelt ikke øget virksomhedernes incitament til at byde på auktion.

Administrativ proces

Branchen nævner også den lange tidshorizont som en barriere, når der skal udlægges nye auktionsområder. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at udlægningsprocessen forsinkes, hvis virksomheden ikke leverer det krævede materiale, for at sager kan behandles.

Processen for opnåelse af tilladelse er skitseret nedenfor i **Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.** For et auktionsområde kan det samlet set tage godt to år (inkl. et år til efterforskning) fra annoncering af interesseområder til virksomheden kan begynde at indvinde. Det er eksklusiv en eventuel klagesagsproces.



FIGUR 6-6. Beskrivelse af proces for udlægning af nye områder (auktionsområder og andre).

Den egentlige sagsbehandlingstid er typisk ikke længere for auktionsområder end for fællesområder og bygherreområder, men forud for en auktion løber en proces med annoncering efter interesse for områder til auktion, udarbejdelse af auktionsmateriale og efterfølgende afholdelse af auktion. Denne længere tidshorisont ved udlægning af et auktionsområde er med til at gøre modellen mindre attraktiv for virksomheder, der ikke har sikre afsætningsmuligheder langt frem i tiden, samt for mindre virksomheder, som heller ikke har en lang produktionshorisont.

Bedre alternativer i fællesområder

Endelig er en anden afgørende faktor for, at ikke flere virksomheder ønsker at få eneret, at der eksisterer gode muligheder for at dække indvindingsbehovene i de allerede udlagte fællesområder. Områderne er geografisk spredt; virksomhederne kender allerede de kvaliteter, der er i områderne; og de små virksomheder peger på fordelene ved, at der ikke skal betales arealvederlag, og at der ikke er forpligtelser til indvinding af årlige minimumsmængder.

"At deltage i auktion er som at købe en lodseddel. Man bruger mange penge på en undersøgelse hvis man vinder auktionen, og de omkostninger er store for en mindre virksomhed. Der er ikke balance mellem omkostninger og den mulige præmie for en lille virksomhed. Så længe der er alternativer, er det ikke attraktivt."

"Fællesområderne passer os bedst logistisk og kvalitetsmæssigt. Vi kender de mængder vi har behov for, og ved, at de kan fås i fællesområderne, som er tæt på"

"Hvis vi hypotetisk set skulle byde på auktion, skal vi jo længere væk – og skal derudover efterforskes først. Vi har materialer nok indtil 2025, i de fællesområder lige uden for vores dør"

Tre mindre indvindingsvirksomheder

6.2.3 Vederlag og andre forhold, der påvirker konkurrencen

Reglerne for indvinding til bygherreprojekter, vederlaget og afgiften på råstoffer påvirker ligeledes konkurrencen. Vederlaget behandles særskilt i afsnit 6.5.

For bygherreprojekter er der ikke noget krav om, at der skal udlægges et bygherreområde ved behov for større mængder til et projekt. Konsekvensen er, at en bygherre kan "spærre" for indvindingen for andre virksomheder, når bygherre indvinder så store mængder til et projekt i et fællesområde, at den årlige tilladte mængde nås. Sker det, lukker området resten af kalenderåret, hvorefter andre virksomheder ikke kan indvinde fra området. Det forværrer indvindingsmulighederne negativt for andre indvindere i området, fordi de bliver nødt til at lukke aktiviteter ned og/eller sejle længere, og for primærtilladelsesindehaveren, som har stået for udlægning af fællesområdet, betyder det, at investeringen i at udlægge området, ikke kan forrentes i perioden.

Af samme grund blev der med lovændringen i 2015 gjort tiltag for at øge bygherrers incitamenter til at udlægge bygherreområder ved at fjerne vederlagsfrihed i fællesområderne til anlægsprojekter omfattet af anlægslov. Ændringen har løftet noget af konkurrenceforvridningen.

"Uden årlige mængdebegrænsninger vil der være rigelige ressourcer til alle formål, og konkurrencen vil blive øget med lavere prisdannelse, og markeds kræfterne vil lede til, at indvindingsvirksomhederne investerer i mere effektive arbejdsprocesser, herunder nyt udstyr."

Indvindingsvirksomhed

Råstofafgiften er ligeledes et element, som påvirker konkurrencen. Afgiften betales til staten for al råstofindvinding, dvs. også for indvundne mængder på land, og er på 5 kr. pr. m³ (der er dog aftalt en stigning i 2020 og 2023, jf. finanslovsaftalen. Ifølge Skatteministeriets hjemmeside stiger afgiften til 5,27 kr. per m³ per 1. april 2020). Der betales ligeledes for import af råstoffer, men ikke eksport. Det er ikke en del af analysen at evaluere råstofafgiften. Men da afgiften direkte påvirker konkurrenceaspektet og spiller sammen med vederlaget, kan COWI alligevel ikke undgå kort at berøre det. Efter gældende regler er der afgiftsfritagelse for råstoffer som eksporteres, hvis de forinden har været omloppet og bearbejdet⁹. Ideen med dette krav er, at kun råstoffer, hvor der sker en værdiforøgelse på land, kan afgiftsfritages. Reglen opleves som konkurrenceforvridende af de virksomheder, som ikke har pladser på land til omlosning.

⁹ Se udsnit af lovtæksten nedenfor, specifikt § 5, Stk 3.

BOKS 4: Den nuværende afgiftsfritagelse ved eksport påvirker også konkurrencen om og formålet med den øgede indvinding til hjemlige behov

Fra seneste hovedlov af affalds- og råstofafgiftsloven fra 1989 fremgår det, at:

Hensigten med råstofafgiften er, at den "skal tilskynde til, at råstofforbruget begrænses og sammen med affaldsafgiften til, at genanvendelsen af bygge- og anlægsaffald fremmes. Afgiften skal endvidere medvirke til finansiering af statslige aktiviteter på miljø- og råstofområdet. Afgiften foreslås sat til 5 kr. pr. m³ indvundet eller importeret råstof. For at undgå konkurrenceforvridning foreslås det at godtgøre afgiften ved eksport". I 2005 blev de nuværende regler om afgiftsgodtgørelse ved eksport indsat:

§ 5. Registrerede virksomheder, der udleverer råstoffer, som enten ikke har været bearbejdet eller kun har været underkastet en enkelt bearbejdning, sortering, nedknusning, lufttørring eller lignende simpel bearbejdning, skal opgøre den afgiftspligtige mængde som den mængde råstoffer, der i afgiftsperioden er udleveret fra virksomheden.

Stk. 2. Registrerede virksomheder, der anvender råstoffer i videregående processer, der bortset fra vand kræver tilført andre materialer, opvarmning, brænding og lignende, skal medregne den tilførte mængde råstoffer til udleveringen efter stk. 1.

Stk. 3. I opgørelsen af den afgiftspligtige mængde råstoffer efter stk. 1 kan registrerede virksomheder fradrage mængden af afgiftspligtige råstoffer, der er eksporteret. Betingelsen er, at råstofferne på land har været underkastet en simpel eller videregående bearbejdning, jf. stk. 1 og 2. Det samme gælder, når en registreret virksomhed udleverer råstoffer til en anden registreret virksomhed efter § 4, stk. 2.

§ 7. Ved erhvervsmæssig eksport af råstoffer, som på land har været underkastet en simpel eller videregående bearbejdning, jf. § 5, stk. 1 og 2, godtgør told- og skatteforvaltningen den betalte afgift, når den årlige godtgørelse er mindst 500 kr. Opgørelsen foretages samlet én gang om året."

6.2.4 Branchens syn på behov for justeringer

Branchen peger på, at følgende ændringer vil kunne give øget konkurrence:

- › En stor del af branchen mener, at auktionsmodellen kan eller bør fjernes, idet den ikke øger konkurrencen. Konkurrencen skal foregå mere direkte i afsætningsleddet.
- › Hvis auktionsmodellen beholdes, mener en enkelt virksomhed, at reglerne bør ændres tilbage til at afgrænse på farvandsområder i stedet for på specifikke delområder. Virksomheder risikerer at afsløre overfor konkurrenterne hvor de attraktive områder er, ved at melde områder ind til auktioner.
- › En enkelt virksomhed mener, at råstofafgiftsfritagelsen ved eksport også skal gælde for virksomheder uden pladssejlads, hvilket vil øge konkurrencen.

6.3 Mål: øget indvinding

Formålet med det gældende tilladelsessystem er at skabe rammerne for en øget indvinding af materialer fra hav, i takt med at adgangen til landbaseret råstofindvinding forventes at blive vanskeligere. Intentionen med loven er således, at hav-indvundne råstoffer i højere grad skal erstatte den

landbaserede råstofforsyning. Dette er ifølge forarbejderne til loven ydermere vigtigt for prisstabiliteten for råstoffer til såvel offentlige som private bygge- og anlægsformål.

Kombinationen af eneretsområder og muligheden for køb pr. kubikmeter fra fællesområder giver virksomhederne mulighed for at investere i opbygningen af velbeliggende netværk af indvindingsområder, som kan dække virksomhedernes behov for råstoffer og øge indvindingsaktiviteterne. Det fremgår eksplicit af forarbejderne, at auktionsordningen – i kombinationen med salg fra fællesområderne – forventes at kunne øge havindvundne råstoffers andel af det samlede danske råstofforbrug.

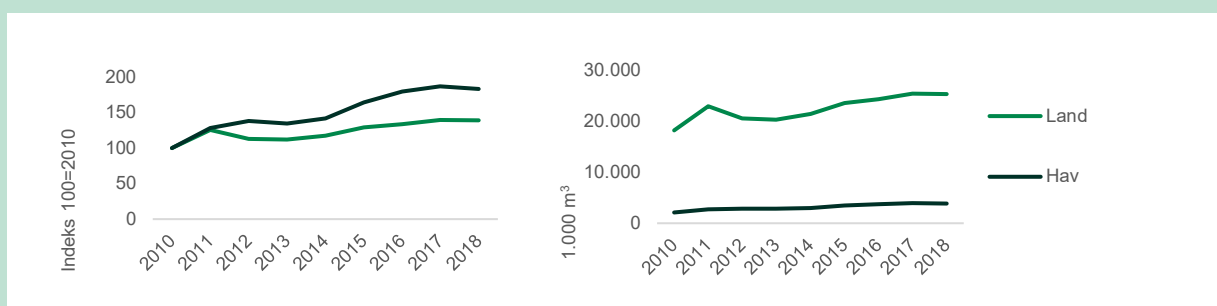
For alle tre områdetyper gælder i øvrigt, at visse projekter er omfattet af ret til vederlagsfritagelse. Materialer til kystbeskyttelse er vederlagsfrit i alle tre områder, dog er der minimumsproduktionsvederlag i auktionsområder. Der skal ikke betales arealvederlag i bygherreområder udlagt til kystbeskyttelse. Bygherreområder udlagt til anlægsprojekter vedtaget ved lov er vederlagsfrie, og der skal heller ikke betales arealvederlag. Forventningen fra lovgivers side var, at vederlagsfritagelse for offentlige bygge- og anlægsprojekter ville fremme anvendelsen af materialer fra hav i denne type af projekter.

Nedenfor undersøges, i hvor høj grad de ønskede effekter er opnået med lovændringerne.

6.3.1 Er indvindingen fra hav stigende?

De samlede mængder fra hav og land har været stigende siden 2010. Fra 24 mio. m³ i 2010 til 35,5 mio. m³ i 2018, inklusive havindvundne materialer til nyttiggørelse og fyldsand. Det er dog værd at bemærke, at i perioden op til finanskrisen i 2008 var de indvundne mængder større. Langt den største del af mængderne kommer fra land. Faktisk er indvinding af sten, grus og sand fra land 6,5 gange større end indvinding fra hav, jf. FIGUR 6-7 (th).

Den samlede indvinding af havmaterialerne sand, sten og grus ekskl. fyldsand og nyttiggjort materiale har været stigende siden 2013, bortset fra et mindre fald i 2017. Indvinding fra hav af disse materialer voksede således med 83 procent siden 2010. Til sammenligning voksede indvindingen af sand, sten og grus indvundet på land med 39 procent i samme periode (jf. FIGUR 6-7 (tv)).



FIGUR 6-7. Udvikling i indvinding af sand, sten og grus fra hav og land. Indekseret udvikling (tv) og mængder (th)

Kilde: Miljøstyrelsen

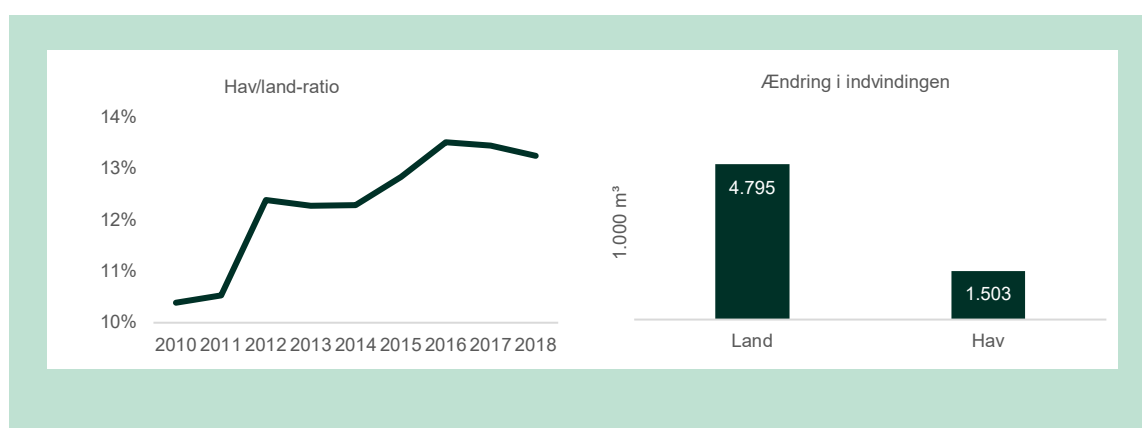
Foruden sand, sten og grus indvindes der fyldsand og materiale til nyttiggørelse på havet, se 6.1 for indberetningskategorierne. Nyttiggjort materiale er oprensings- og uddybningsmateriale fra f.eks. havne eller sejlrender, der anvendes frem for at klappes på havet. Nyttiggjort materiale varierer

over årene, ligesom indvindingen af fyldsand, mens indvindingen af sand, sten og grus har været jævnt voksende, jf.



FIGUR 6-8. Indvinding fra hav (1.000 m³), fordelt på sand/grus/sten, fyldsand og nyttiggørelse
Note: De store mængder nyttiggjort materiale i 2011, 2012 og 2016 skyldes udvidelse af Hvide Sande Havn, Esbjerg Havn, Køge Havn og Frederikshavn Havn. Kilde: Miljøstyrelsen

Opgjort i forhold til, hvor stor en andel havindvinding udgør af den samlede indvinding (både fra land og hav), ses det af FIGUR 6-9 (tv), at tilførslen af råstoffer fra hav i forhold til land er øget siden 2010. Havmaterialer udgør derfor i stigende grad et supplement til landbaserede materialer: Fra at udgøre 10 procent af den samlede indvinding i 2010 til at udgøre 13 procent i 2018.

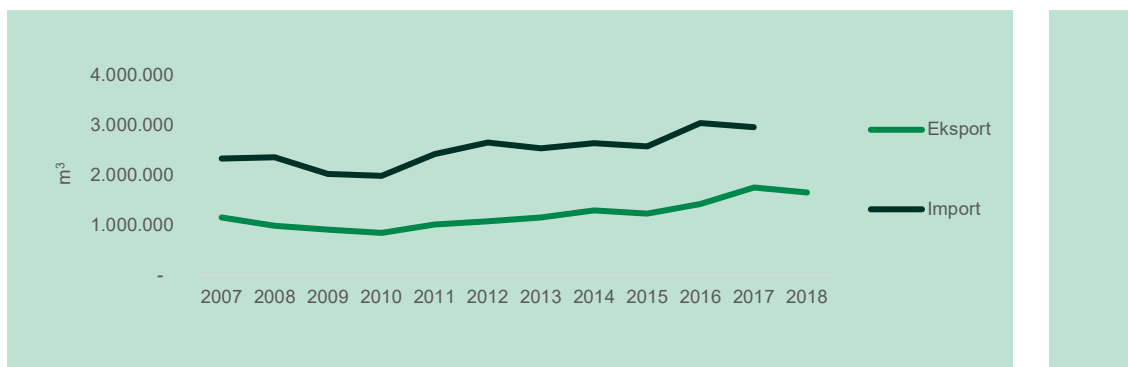


FIGUR 6-9. Indvinding af sand, sten og grus fra hav i forhold til den samlede indvinding fra både hav og land (tv), og ændring i de indvundne mængder fra 2010-11 til 2017-18 (th).
Kilde: Miljøstyrelsen

I absolutte tal indvindes der dog langt større mængder fra land end på hav, som også nævnt ovenfor. Af FIGUR 6-9 (th) fremgår det således også, at selv om stigningstakten for havindvinding har været større end stigningstakten for landindvinding, så gælder det samtidig, at volumen fra land

voksende med ca. 4,7 mio. m³ (sand, sten og grus) i perioden fra 2010/11 til 2017/18, mens volumen fra hav kun steg med 1,5 mio. m³ (sand, sten og grus) i samme periode.

Eksport/import af råstoffer er også stigende. I FIGUR 6-10 nedenfor er eksport og import af råstoffer vist samlet for hav- og landmaterialer. Dette er yderligere behandlet ovenfor (se afsnit 6.2) i relation til råstofafgifterne. Her skal blot nævnes, at import af råstoffer (som f.eks. granit), kan være nødvendigt i de tilfælde, hvor kvalitetskrav kræver det. Og at øget eksport kan være problematisk set i et forsyningssikkerhedsperspektiv, hvor der er mangel på råstoffer til danske bygge- og anlægsprojekter og et deraf følgende prispres i opadgående retning.

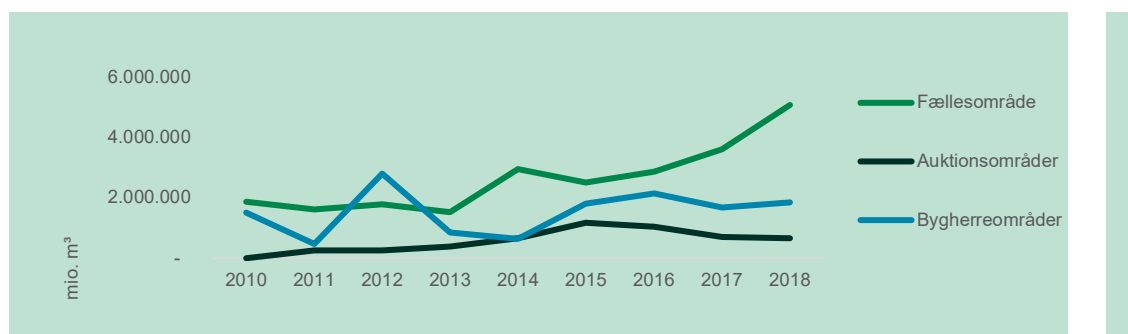


FIGUR 6-10. Eksport og import af sand, småsten, sten og grus (m³) for både hav og land.
Note: Eksporttal indeholder losning i udland. Vægten af materialestrømme udregnes i ton. For at kunne omregne import og eksport af arten sand og grus er der anvendt en gennemsnitsvægtfylde på 1,5 ton pr. m³. Kilde: statistikbanken.dk

Alt i alt supplerer materialer fra hav i højere grad de landbaserede materialer, selv om havmaterialer stadig i absolutte mængder kun dækker en mindre del af den samlede råstofefterspørgsel.

6.3.2 Understøtter tilladelsessystemet øget indvinding?

Den stigende indvindingsmængde fra havet, som fremgik af afsnit 6.3.1, er hentet fra alle tre områdetyper. Af FIGUR 6-11 nedenfor ses det, at den største indvinding har været i fællesområder og at indvindingen herfra generelt er stigende. Kun i 2012 var der en større indvinding i bygherreområder, som bl.a. skyldes indvinding til kystsikring. Siden 2014 har der været en svagt stigende indvinding fra bygherreområder. Til gengæld har indvindingsmængderne fra auktionsområderne været faldende siden lovændringerne i 2015.



FIGUR 6-11: Indvinding i mio. m³ per år, fordelt på områdetype.

Kilde: Miljøstyrelsen

Bidraget eneretsområder til øget indvinding?

En bygherre kan få en bygherretilladelse med eneret til indvinding af større opfyldningsopgaver eller andre større anlægsarbejder, samt til kystbeskyttelse.

Tre ud af fem bygherrer, som COWI har talt med, anvender eller har anvendt deres bygherretilladelse. De sidste to er i gang med at forberede en ansøgning. Evalueringens interviews viser, at der er en stigende interesse for bygherreområder. For en enkelt bygherre med et projekt, der er omfattet reglerne for "anlæg vedtaget ved lov", har vederlagsfritagelsen i et bygherreområde haft en afgørende betydning for at få udlagt et område. For resten af bygherrerne har vederlaget lille betydning i den samlede økonomiske kalkule.

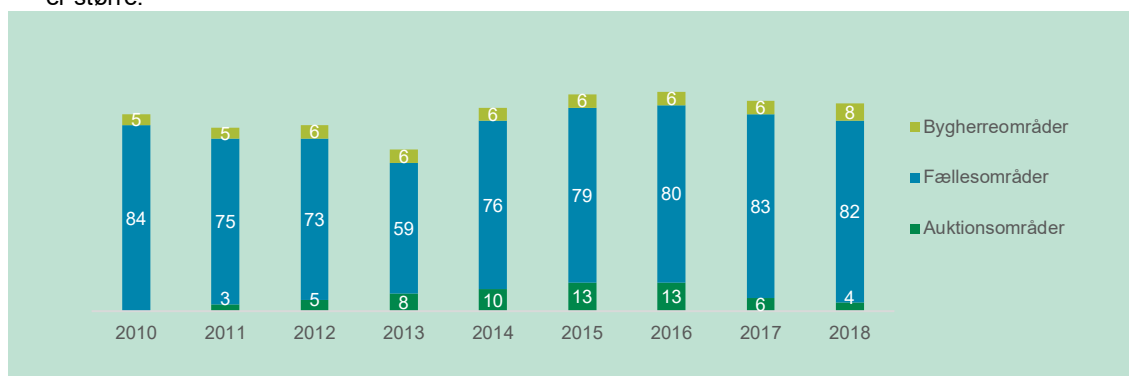
Auktionsområder bidrager ikke i nævneværdig grad til at øge indvinding fra hav. Dette er behandlet mere udførligt i afsnit 6.2.2.

"Vi har fået udlagt et bygherreområde, fordi vi er kommet overens med Miljøstyrelsen om, at det var det bedste, fordi vi skal bruge meget store mængder. Det nytter ikke, at vi tømmer fællesområder."

Bygherre

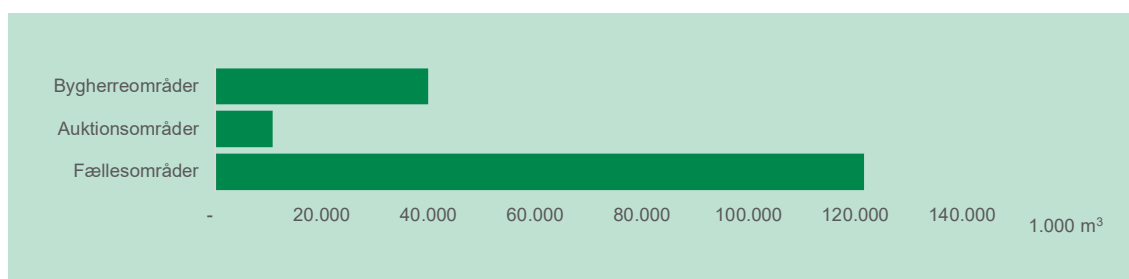
Hvilke krav gælder for fællesområder?

Langt den største indvinding sker i fællesområderne. Der er 82 gældende tilladelser i fællesområderne, otte i bygherreområder og fire i auktionsområder. Som beskrevet i afsnit 6.2.3, er fællesområderne mere attraktive end eneretsområderne, idet både antallet af udlagte områder i forhold til eneretsområder, jf. FIGUR 6-12, og tilladelsesmængderne i de gældende tilladelser, jf. FIGUR 6-13 er større.



FIGUR 6-12. Antal udlagte områder

Kilde: Miljøstyrelsen



FIGUR 6-13. Oprindeligt tilladte indvindingsmængder for hver områdetype.

Kilde: Data hentet december 2019 i MiljøGis

Administrationen af fællesområderne er udfordret af manglende klarhed i regler og forarbejder om, hvilke eventuelle begrænsninger der skal gælde for indvindingen i disse områder. Uklarheden vedrører særligt indvindingen af råstoffer, der anvendes til særlige formål.

Fællesområder er i forarbejderne tænkt som en fleksibel adgang til råstoffer, som kan supplere indvindingen fra auktions- og bygherreområder, men der findes ikke i lovtæst eller forarbejder en klar beskrivelse af formålet med områderne. Det fremgår dog af forarbejderne til 2010-loven, at "Samtidig med liberalisering af markedet ved indførelse af auktion fastholdes muligheden for "fri" indvinding til m³-pris i de områder, som populært kaldes konverteringsområderne. Herved sikres, at mulighederne for indvinding til mindre arbejder og mindre virksomheder ikke forringes."

Der er også blandt aktørerne en klar opfattelse af, at fællesområder skal anvendes til den "daglige forsyning", hvilket forstås som "mindre mængder". Heller ikke begrebet "daglig forsyning" er imidlertid defineret i lov og forarbejder, selvom det optræder i forarbejderne, som et begreb, som har været anvendt længe før indførelsen af fællesområder¹⁰.

Det tætteste på en definition af "daglig forsyning" findes i råstofloven fra 1996, hvor "daglig forsyning" dengang kun måtte varetages af mindre skibe. Begrundelsen var hensyn til bæredygtig udvikling og en begrænsning på indvindingen af naturlige ressourcer. Desuden indeholder 2010-loven en definition af den del af branchen, som indvinder til "daglig forsyning" af råstoffer. Disse er ifølge forarbejderne "præget af en række mindre og mellemstore virksomheder, der dækker meget varierende markedsbehov. Nogle virksomheder beskæftiger sig primært med at levere til betonindustrien, nogle virksomheder leverer både til betonindustrien og supplerer egen eller andre virksomheders landbaserede råstofindvinding, nogle virksomheder har både hav- og landbaseret råstofindvinding, mens enkelte virksomheder alene beskæftiger sig med havindvinding."

Det må på baggrund af ovenstående lægges til grund, at de direkte bindinger, som findes i loven på anvendelsen af fællesområder er, at der i forbindelse med godkendelsen skal sættes et årligt loft for indvinding, hvis miljøvurderingen viser, at der er behov for det, og at områderne skal være efterforsket og miljøvurderet. På baggrund af forarbejderne kan endvidere lægges til grund, at lovgivers intention med fællesområderne har været at sikre adgang for mindre virksomheder til at indvinde mindre mængder uden, at det kvantificeres, hvad der udgør "mindre arbejder".

Sammenholdes ovenstående med den samtidig indførte adgang til at meddele tilladelse til bygherrer til indvinding af råstoffer til "større opfyldningsopgaver og andre større anlægsarbejder samt til kystbeskyttelse", må det antages, at lovgivers intention har været, at fællesområderne skal bruges til indvinding af "mindre mængder". Der fremgår imidlertid ikke af forarbejderne begrænsninger på til hvilken videre anvendelse råstoffer kan indvindes i fællesområder. Det må derfor antages, at lovgiver ikke har haft intentioner om at begrænse, til hvilken anvendelse råstofferne indvindes, herunder om der fra fællesområder kan indvindes både kvalitetsmaterialer og fyldsand.

Udfordringen ved den årlige mængdebegrænsning i fællesområderne

Fællesområderne administreres i overensstemmelse med lovgivers intentioner, om at der skal være ressourcer til stede til mindre virksomheders "mindre arbejder" (daglig forsyning). Det foregår i praksis ved, at den virksomhed, som har efterforsket fællesområdet, får en primærtilladelse, som indeholder en samlet totalmængdebegrænsning for tilladelsen i hele tilladelsesperioden. Derudover fastsætter administrationen årlige mængdebegrænsninger, hvis miljøvurderingen viser, at der er behov for det.

De årlige mængdegrænser betyder, at fællesområdet midlertidigt lukkes, når årstotalen er nået – og først åbnes igen i det nye kalenderår. Det er oplevelsen i branchen, at især mindre virksomheder med behov for mindre mængder kan blive klemte, når et fællesområde midlertidigt lukkes, og at det

¹⁰ I 1996-loven forudsættes § 19-godkendelsesordningen (fartøjsgodkendelsen) fortsat administreret således, at der sættes et loft over den samlede lastekapacitet, der kan anvendes til den daglige råstofforsyning.

er de større indvindingsvirksomheder med udstyr til at tage store mængder (til f.eks. bygge-, og anlægsprojekter, havneudvidelser m.m.), som kan forårsage en sådan lukning.

"Nogle af de små indvindere har haft det lidt hårdt, når vi har lukket et fællesområde allerede i august."

Bygherre

Mange i branchen mener, at de årlige mængdebegrænsninger udgør en unødigt barriere og skaber, som de kalder det, "en kunstig råstofmangel". De årlige mængdebegrænsninger afspejler ikke nødvendigvis de reelle forekomster og indvindingspotentialer og er for restriktive. Det skal bemærkes, at der blev indført en ændring af fællesområdebekendtgørelsen i foråret 2015, som gør det muligt at give tilladelse uden et årligt loft, hvis miljøundersøgelsen ellers viser, at det er miljømæssigt acceptabelt.

Miljøstyrelsen fastsætter de årlige mængdebegrænsninger på baggrund af miljøvurderingen og i nogle tilfælde efter ansøgers ønske. Historisk har der været et incitament til at søge en begrænset samlet mængde op til grænsen for, hvornår der skal udarbejdes en VVM, selv om området måske har indeholdt langt større mængder. Når totalmængden er nået, skal tilladelsen fornyes.

Råstoffernes anvendelsesformål

Når en virksomhed ansøger om en indvindingstilladelse, skal virksomheden oplyse om anvendelsen af råstofferne i ansøgningen. Virksomheden beskriver imidlertid ofte anvendelsen meget overordnet. Gældende regler indeholder heller ikke administrative muligheder for at give et afslag alene ud fra, om der er overensstemmelse mellem råstoffernes anvendelsesformål og deres kvalitet. Det kan betyde, at der indvindes råstoffer af en højere kvalitet end nødvendigt i forhold til anvendelsesformålet. Der er enighed i branchen om, at reglerne bedre kunne understøtte at kvalitetskrav bliver overholdt, men også, at administrationen understøtter og fører tilsyn med, at kvalitetshensyn varetages.

"Staten spiller ikke en aktiv rolle nok at håndhæve de vilkår der er sat. Når der er en begrænsning på mængde og formål, så skal det også følges. Så der skal være flere rammer for hvor meget og hvad man må tage, og til hvilke formål – ellers risikerer man, at områder bliver tømt."

"Der bør flettes ind i hver enkelt tilladelse, hvor meget (m³) og hvornår (per år) og måske til hvad – det er den måde vi kan styre det på. Det skal være min sikkerhed for at andre aktører ikke lige pludselig tager det hele. De store byggerier skal i højere grad tvinges til at udlægge bygherreområder."

"Der er ikke nok gennemsigtighed i områdernes anvendelse. Lidt flere krav ville nok være godt. De nuværende årsrapporter og statistikker er ikke brugbare for os. De er for generelle. Kan man stole på den samlede totalmængde?"

Tre indvindingsvirksomheder

Det fremgår ikke klart af forarbejderne, om det har været intentionen at indføre begrænsninger på, hvilke anvendelser råstoffer kan indvindes til fra fællesområder. En sådan begrænsning kunne have understøttet råstoflovgivningens overordnede formål om at sikre "en råstofforsyning på længere sigt", og "at råstofferne anvendes i forhold til deres kvalitet".

Det er i dag et vilkår for ca. halvdelen af de nuværende fællesområder, at råstoffer ikke eller kun i mindre omfang må anvendes som fyldsand. I resten af fællesområderne må der hentes fyldsand, indtil det samlede årlige loft for området er nået. Fyldsand¹¹ er defineret som "Alle råstoffer, der anvendes til opfyldninger inkl. kystfodring og etablering af strande, uanset at de også opfylder definitionen på en af de øvrige råstofftyper". Begrebet fyldsand går dermed på tværs af alle råstofftyper og defineres i forhold til deres videre anvendelse og ikke deres kvalitet. Det afgørende bliver således, hvad råstofferne skal anvendes til i afsætningsleddet. I denne definition introduceres endnu et begreb, som ikke er nærmere defineret i lovgivningen, nemlig "opfyldning".

"Der kan være rederier, som tager de gode materialer til fyldopgaver. De pågældende indvindere siger, at de opfylder de krav som de skal, men det synes vi nu ikke altid er tilfældet. Vi oplever det de steder, hvor der er havnenære store anlægsprojekter."

"...så længe man undlader at indvinde til fyldsand. I Øresund var det tilfældet, fordi de her tømte til et stort anlægsprojekt i løbet af nogle måneder – og der var ingen begrænsninger på det område. Der forsvandt muligheden for at dække den daglige forsyning."

Indvindingsvirksomheder

Fyldsandsbegrænsningen giver udfordringer for dele af branchen. Det skyldes, at der i dag faktisk stilles krav til kvaliteten i en stor del af det materiale, der anvendes til opfyldning, herunder havneudvidelser. Disse kvalitetskrav til fyldsand fremgår af entreprenørens kontrakter. Argumentet om, at der ikke må indvindes fyldsand, fordi kvalitetsmaterialerne skal anvendes til formål, hvor projektet forudsætter brug af kvalitetsmaterialer, holder dermed ikke.

Interviews med branchen under evalueringen peger på uklarheder om, hvorvidt det har været intentionen med reglerne, at havneudvidelser skal forsynes med råstoffer fra bygherreområder eller fællesområder. Af ordlyden til bestemmelsen om tilladelser til bygherreområder fremgår imidlertid eksplicit, at denne omfatter "indvinding til større opfyldningsopgaver og andre større anlægsarbejder samt til kystbeskyttelse"¹². Af forarbejderne til 2009-loven fremgår endvidere, at der også fremover vil blive givet tilladelse til bygherren til større opfyldningsarbejder. Det vil være aktuelt ved broarbejder, havneudvidelser og anlæg af større strandparker. Samtidigt er det ikke i lovgivningen beskrevet, at fællesområder ikke må anvendes til større opfyldningsopgaver, ligesom der ikke er krav om bygherreområder til anlægsprojekter.

"Især Køge og Fakse Bugt har vi unikke områder som vi kan bruge til kunderne i København. Bliver de pludselig tømte til fyldsand, er vi på den."

"Fint strandsand skal vi sejle lidt langt efter. I det sydfynske er der mangel på muligheder. Så bliver grusgrave hurtigere billigere end os – og der kan vi ikke konkurrere."

"Mængderne oplever vi ikke er et problem. Kvaliteten kan være det. Smålandsfarvandet er nok der, vi har de største problemer med kvaliteten. Der følger for meget organisk materiale med op. De 'dårlige' materialer må vi så bruge til mindre anlægsprojekter."

Indvindingsvirksomheder

¹¹ Se hertil bilag 7 til bekendtgørelse nr. 1680 af 17. december 2018 om efterforskning og indvinding af råstoffer fra søterritoriet og kontinentalsoklen. I bilaget defineres råstofftyper, som skal indberettes.

¹² Se råstoflovens § 20, stk. 2, nr. 3.

Der er virksomheder, som oplever, at det kan være svært at finde de ønskede kvaliteter i nogle fællesområder, som ikke har fyldsandsbegrænsning. De oplever, at konkurrenter har hentet fyldsand af en bedre kvalitet end påkrævet¹³. Dette synspunkt kan særligt være gældende for fællesområder, der ligger i nærheden af store infrastrukturprojekter, og flere virksomheder fortæller, at der f.eks. er problemer i de indre danske farvande, mens der ikke nødvendigvis er noget galt i at bruge sand til kystfodring i Nordsøen, eller andre steder, hvor der er rigelige mængder.

I følgende områder er der ifølge branchen problemer med at få dækket mængde og kvalitet

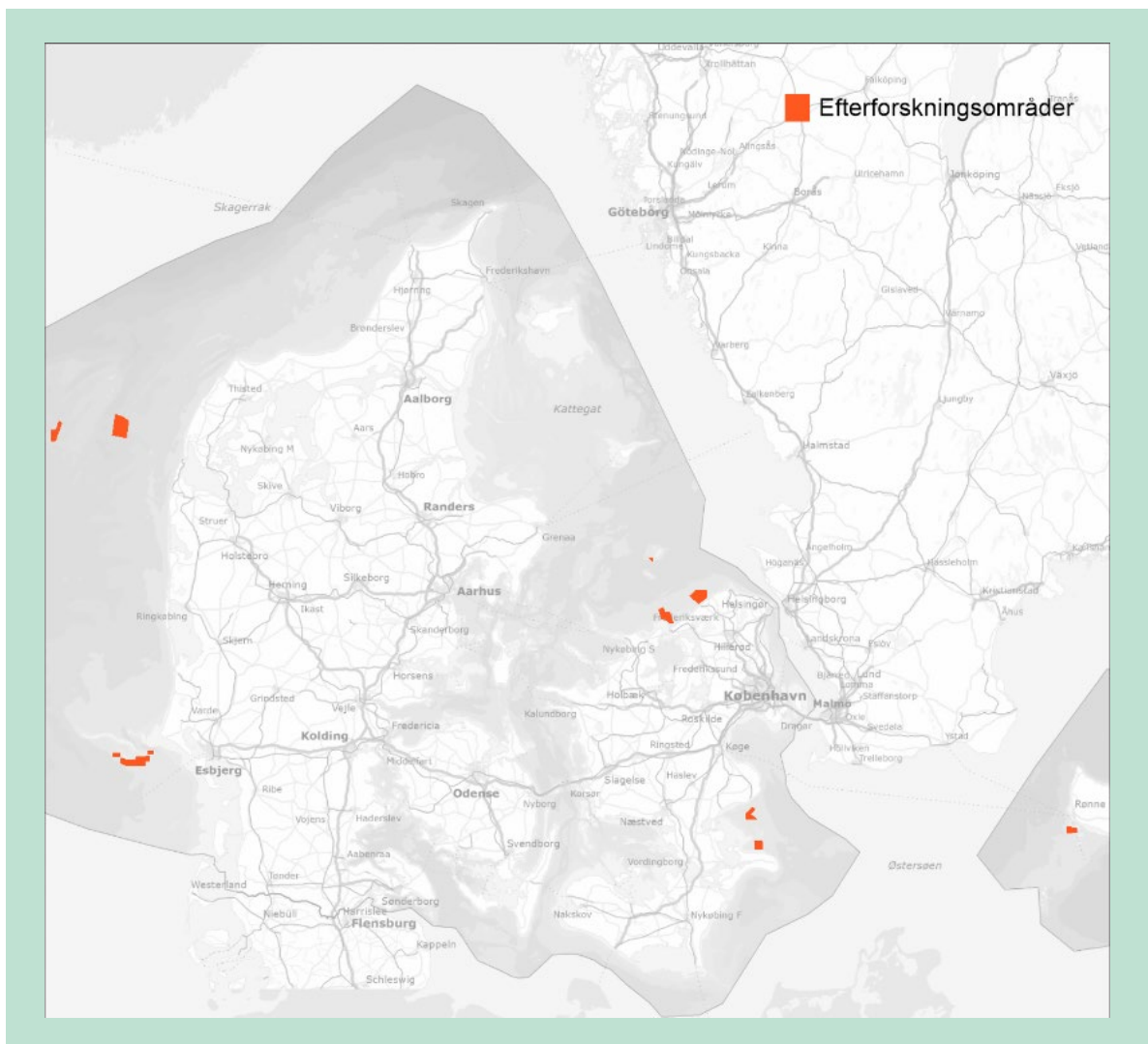
- › Den danske del af Østersøen (kvalitet og mængder), Øresund (mængder), Køge Bugt, Smålandsfarvandet (Kvaliteten)
- › Odense (Mængder og kvalitet), Sydfyn (fint strandsand)
- › Aarhus-bugten, Wulffs Flak, Fløjstrup Mark

Overblik over råstofressourcen

Sammenlignet med de udlagte områder i FIGUR 5-1, er de kortlagte restressourcer opgjort for relativt få områder. COWI har til evalueringen forsøgt at etablere et overblik over ressourceopgørelserne baseret på tilgængelige data. Af Figur 6-14 Områder med gældende efterforskningsstilladelser fremgår de områder, hvor der er gældende tilladelser til efterforskning eller anmeldelser af efterforskning. I områder, hvor der gives en efterforskningsstilladelse foretages, der en systematisk gennemgang af tilgængelige geologiske og geofysiske data ned til maksimalt 25 m. under havbunden. For de kortlagte restressourcer foretages en ressourceklassifikation¹⁴. Man opdeler restressourcer i klasserne påviste, sandsynlige og spekulative efter sikkerheden af kendskabet til ressourcerne. Påviste ressourcer er velbestemte og med tilstrækkelig detaljeringsgrad til at give en vurdering af volumen og korstørrelse og i nogle tilfælde af materialekvalitet. Sandsynlige ressourcer er rimelig velbestemte og baseret på nogenlunde detaljerede metoder (seismiske linjer og prøvetagninger og kan være inkl. kornstørrelsesanalyser). Spekulative ressourcer er baseret på mindre detaljerede kortlægning (herunder mindre datatæthed af de seismiske linjer) og har dermed en vis usikkerhed.

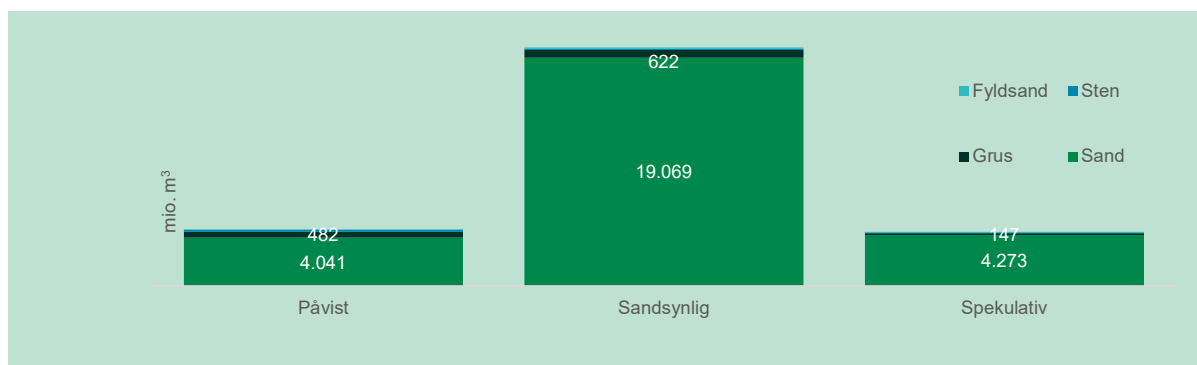
¹³ Det, man også kalder en *tragedy of the commons*-problemstilling, altså det forhold, at en enkelt aktør driver rovdrift på et fælles gode, fordi den ikke er ene om at bære omkostningen, og ikke erkender at det kan underminere egne muligheder på længere sigt.

¹⁴ Ressourceklassifikationen er inddelt på baggrund af tilstrækkeligheden af datagrundlaget (MiMa Rapport 2015/1). Påviste ressourcer er angivet med ca. 20 procents usikkerhed og baseret på detaljeret viden.



Figur 6-14 Områder med gældende efterforskningstilladelser (Note: Data hentet dec 2019 i MiljøGIS)

Der er sammenlagt op til 29 mio. m³ kortlagte restressourcer. Kun 16 procent er påviste, en stor del er sandsynlige, mens 16 procent er spekulative forekomster, dvs. hvor opgørelsen er forbundet med stor usikkerhed, jf. Figur 6-15

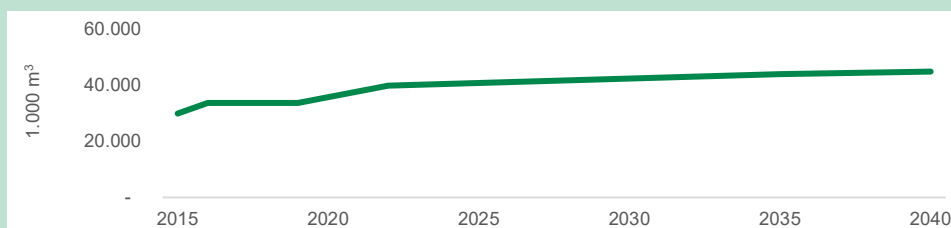


Figur 6-15 Ressourcer, sand, grus, sten, fyldsand.

Data hentet december 2019 i MiljøGIS

Uanset grad af usikkerhed, er det i overvejende grad sand, som er kortlagt. Kortlægningen siger ikke noget om de samlede restressource på havet, herunder i allerede udlagte områder. Idet det ville kræve en mere systematisk kortlægning af alle havområder, hvor råstofindvinding er mulig.

De potentielle forekomster og udlagte områder på havet skal sammenholdes med forekomsterne på land og de regionale behov for råstoffer til kommende projekter. Ifølge Danske Regioner er de kendte restmængder i allerede udlagte råstofgrave på land tilstrækkelige til 14 års forbrug i Region Hovedstaden¹⁵. Der er således et behov og perspektiv for, at indvinding fra hav i fremtiden kan supplere ressourcerne på land. Samtidig kan det konstateres, at der er i dag, ikke findes et tilstrækkeligt samlet overblik over det fremtidige råstofbehov. Der findes dog en opgørelse udarbejdet af NIRAS (2018), som viser, at der forventes øget efterspørgsel efter råstoffer (se FIGUR 6-16.)



FIGUR 6-16. Fremskrivning af råstofforbruget Danmark i perioden 2016-2040

Kilde: Niras, 2018

Note: Regionerne har fået udarbejdet fremskrivninger af råstofforbruget frem til 2040. Fremskrivningerne er fremkommet ved at regressere forventet fremtidig aktivitet i bygge- og anlægssektoren på råstofforbruget. Aktiviteten i bygge- og anlægsbranchen er baseret på en fremskrivning af den regionale beskæftigelse i bygge- og anlægsbranchen fra CRT's Regionale Model for Erhverv og Beskæftigelse, SAM/K-LINE. (NIRAS: Fremskrivning af råstofforbruget 2016-2040). Modellen medregner store infrastrukturelle projekter, herunder Femern Belt og byggeriet af store supersygehuse, men fremskrivningen er lineær, dvs. der er ingen mekanismer i modellen, der lægger restriktioner på økonomien, f.eks. ændringer i priser, lønninger og faldende konkurrenceevne/øget import. Det betyder, aktiviteten i branchen vedbliver at stige frem mod 2040 med det resultat, at råstofforbruget forventes at stige vedvarende. Derudover tager modellen ikke højde for en evt. øget substitution af jomfruelige råstoffer med genanvendte materialer.

Det vurderes endvidere, at behovet – ligesom de ressourcer, der er til rådighed – fordeler sig forskelligt i landets regioner. Den tætte sammenhæng mellem bygge- og anlægsaktiviteter og behovet for råstoffer betyder, at særligt områder omkring de store byer har stor efterspørgsel efter sand, grus og sten¹⁶. Af alle landets samlede bygge- og anlægsaktiviteter foregår ca. en tredjedel i hovedstadsområdet. Hovedstadsområdet er samtidig den region med lavest tilgængelighed af råstoffer, og hvor der er mindst mulighed for at indvinde på land. At råstofferne er en mangelvare i hovedstadsområdet, fremgår også af forskelle i listepriser i hhv. Vest- og Østdanmark (se afsnit 6.5.).

Samlet viser evalueringen om dette tema, at forvaltningen af Danmarks primære råstoffer på henholdsvis land og til havs foregår uafhængigt af hinanden. Der er ingen samlet national planlægning af indvinding af råstoffer til havs og på land. Og der er ikke et samlet, tilstrækkeligt detaljeret overblik over behovet for råstoffer – og om der er regional overensstemmelse mellem behov og forekomster. Dermed bliver det også vanskeligt for myndighederne at leve op til råstoflovens formålsbestemmelse om at sikre "en råstofforsyning på længere sigt", "at råstofferne anvendes i forhold til deres kvalitet", og at "naturbundne råstoffer i videst muligt omfang erstattes af affaldsprodukter". Af hovedloven fra 1991 fremgår det ligeledes: "Da råstofferne udgør en begrænset ressource, er det nødvendigt med en stærk samfundsmæssig styring af råstofudnyttelsen, idet der i modsat fald kan opstå alvorlige forsyningsmæssige og samfundsmæssige problemer".

¹⁵ "Grønbog om muligheder og begrænsninger for øget anvendelse af sømaterialer som supplement til landbaseret råstofindvinding", Videncenter for Jordforurening, 2013

¹⁶ Behov for national råstofstrategi, 2017, Copenhagen Economics

6.3.3 Branchens syn på behov for justeringer

Branchen peger på, at følgende ændringer vil kunne give øget indvinding af råstoffer fra hav:

- › Der er forskellige holdninger i branchen til, i hvor høj grad staten skal spille en mere aktiv, styrende rolle i forhold til at anvise, fra hvilke områder der kan indvindes fra og af hvem. En overvejende del af virksomhederne mener, at der i dag er manglende styring af anvendelsen af råstofferne. De fleste mener imidlertid ikke, at staten kan eller skal regulere detaljeret på råstoffernes type, fordi staten ikke kender markedet og ikke ved, hvilke kvaliteter der er behov for.
- › Til gengæld er de fleste enige om, at det er et problem i dag, at reglerne ikke understøtter at staten kan styre, at anlægsprojekter skal udlægge bygherreområder i stedet for at anvende fællesområder. Et konkret forslag er, at Miljøstyrelsen anviser tidligere fællesområder, hvor der 'kun' er fyldsand tilbage, til kommende projektområder. Branchen vil kunne hjælpe med at identificere disse områder.
- › Branchen mener, at der kan ske en statslig udlægning af områder til (store) anlægsprojekter (intensiv indvinding). Eksisterende fællesområder skal ikke anvendes til dette formål, idet de allerede er efterforsket af branchen og derfor fortsat bør være til rådighed for branchen. Statslig udlægning må helst ikke forhøje omkostningerne.
- › En virksomhed har foreslået, at staten udlægger nogle beredskabsområder, hvor der er store fyldsandsprojekter, og hvor de store projekter så kan hente fyldsand fra med kort varsel. Det kunne f.eks. ske via en anmeldelse, hvor Miljøstyrelsen har to uger til at svare på, om et givent projekt falder ind under beredskabsområdets anvendelse. Et beredskabsområde kan evt. overlappes helt, eller delvist, med nogle fællesområder. Bygherren kan f.eks. få grønt lys, allerede når de forbereder et udbud. En fordel vil være, at bygherren kender kvaliteten på det fyldsand, der er tilgængeligt, og så kan projektet designes derefter.
- › Bortset fra en enkelt virksomhed, mener ingen i branchen, at staten kan differentiere vederlagsprisen ud fra materialernes kvalitet. En differentiering af vederlaget afhængig af materialets kvalitet ville ellers kunne imødegå eventuel *'tragedy of the commons-adfærd'* (jf. fodnote 13), hvor virksomheder henter bedre kvaliteter end nødvendigt op til et projekt. I stedet peger store dele af branchen på, at der er behov for, at staten stiller mindre restriktive krav til den årlige maksimale indvinding i flere fællesområder, idet de finder, at der er rigelige ressourcer.
- › Der er behov for, at staten har større viden om tilgængelige restressourcer, så der kan ske en bedre styring af årlige mængdebegrænsninger og totalmængder. Af hensyn til at områder ikke lukkes resten af året, er det bedre at styre efter totalmængden, medmindre det er støj- eller andre miljøbelastninger, der begrunder den årlige begrænsning.
- › Der er behov for en national råstofplan, hvor råstofforbrug fremskrives, og hvor forsyningen fra land og hav samtænkes. Der skal sikres bæredygtige principper i vores råstofforsyning, herunder i transportsektoren, og råstoffer skal kunne landes lokalt. Herunder skal "den daglige forsyning" og "fyldsand" defineres nærmere.
- › Staten skal kortlægge mere, og sagsbehandlingstiden bør være kortere. Omkostningerne hertil burde kunne dækkes inden for de vederlag, branchen allerede betaler. Kortere sagsbehandlingstider i eneretsområder vil imødegå mismatch mellem kontraktindgåelse til et anlægsprojekt og arbejdets udførelse.

› En enkelt har foreslået, at der skal stilles indirekte miljøkrav ved at stille krav til, hvor langt der må sejles fra indvindingsområde til brugssted. Andre mener, at der kun må stilles internationale miljøkrav.

6.4 Mål: øget efterforskning

Forudsætningen for, at en virksomhed kan opnå tilladelse til indvinding af råstoffer, er, at der først foretages efterforskning og miljøvurdering. Miljøstyrelsen giver tilladelse til både efterforskning og indvinding efter bestemmelserne i råstofloven. Udgangspunktet er, at virksomheder ikke må efterforske uden tilladelse, og at staten efterfølgende skal have kendskab til resultaterne af efterforskningen. Tilladelse til efterforskning meddeles for et år med vilkår om pligt til indberetning til GEUS og Miljøstyrelsen.

Tilladelsessystemet, som blev indført med 2010-lovændringen, skulle give virksomhederne incitament til at investere i udlægning af nye indvindingsområder. De indtil da gældende regler kunne ikke – ifølge forarbejderne til 2010-loven – administreres på en måde, så der i tilstrækkeligt omfang blev skabt et incitament for branchen til efterforskning af nye indvindingsområder.

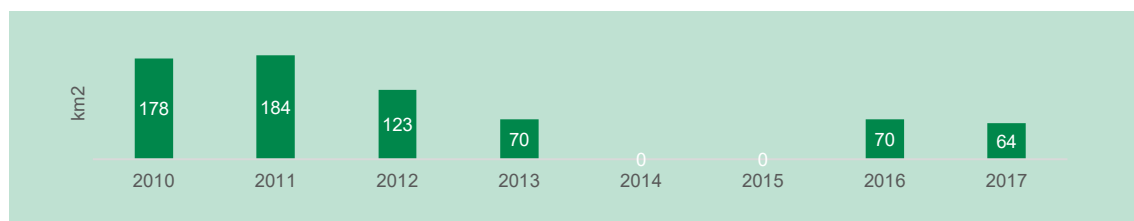
Tilladelsessystemer er udarbejdet under hensyntagen til erhvervet, herunder den store variation i virksomhedernes størrelse og forretningsgrundlag. Det var forventningen, at særligt auktionsmodellen, og den nye vederlagsstruktur, hvor der opnås besparelse ved udført efterforskning i fællesområder, ville være tilstrækkeligt incitament til efterforskning og udlægning af nye indvindingsområder.

Med lovændringen i 2015 blev der også taget tiltag til at øge bygherrers incitamenter til at udlægge bygherreområder ved at fjerne den hidtidige vederlagsfrihed i fællesområderne for indvinding til anlægsprojekter, der er omfattet af en anlægslov. Forventningen var, at dette i sig selv ville øge efterforskningen af nye bygherreområder.

Nedenfor evalueres, i hvor høj grad virkemidlerne i loven har skabt de forventede effekter om øget efterforskning, og hvilke barrierer branchen oplever for at efterforske mere.

6.4.1 Sker der øget efterforskning?

Som det fremgår af FIGUR 6-17, har der været efterforsket færre km² i auktionsområder de senere år, selvom det var forventningen, at netop auktionsområder ville bidrage til, at branchen foretog mere efterforskning:



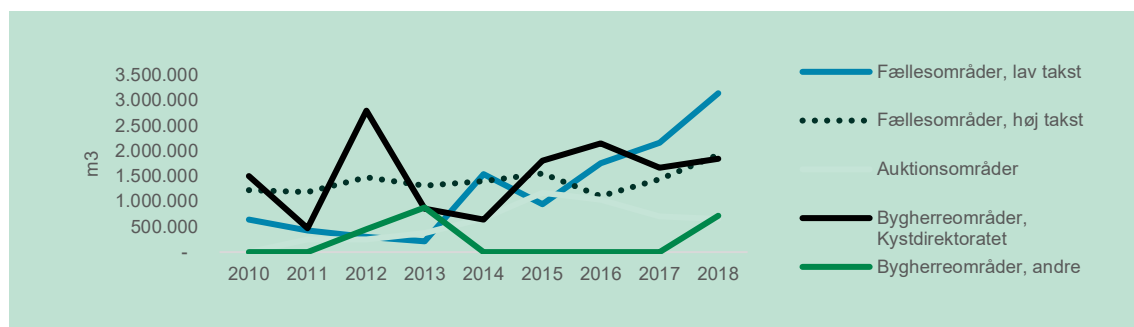
FIGUR 6-17. Efterforsket areal efter auktion, ca. km²

Kilde: Miljøstyrelsen

Det har ikke været muligt for COWI at fremskaffe data om efterforskning i fællesområder. COWI har derfor forsøgt at belyse, om der er sket øget efterforskning i fællesområder ud fra, om der er sket stigende indvinding på tilladelser, der har krævet en forudgående efterforskning, dvs. indvinding i bygherreområder, eller om der er sket øget indvinding til lav takst i et fællesområde. Af FIGUR 6-18 fremgår, at der er sket stigende indvinding i fællesområder, hvor der betales et reduceret produktionsvederlag. For at kunne indvinde til reduceret takst kræver det, at virksomheden har gennemført

efterforskning for at få udlagt mængder eller areal. Denne opgørelsesmetode kunne derfor indikere, at der sker stigende efterforskning i fællesområder.

Omvendt må det understreges, at indvindingen er en dårlig indikator for efterforskning, da det ikke er alle efterforskede områder, der indvindes i, og da der også kan være tale om tidsforskydninger. For auktionsområderne kan det i hvert fald se ud til ved sammenligning af FIGUR 6-17 og FIGUR 6-18, at der er en tidsforskydning mellem graden af efterforsket areal og indvinding.



FIGUR 6-18. Indvindingsmængder, m³, fordelt på tilladelse

Note: Indvinding til lav takst i fællesområder (6,6 kr./m³ i 2019) kræver forudgående undersøgelser. § 2, stk. 4 og 5-områder indgår ikke i graferne (§ 2, stk. 4 områderne udløb ved udgangen af 2013 og § 2, stk. 5 områder udløb ved udgangen af 2010)..

Kilde: Miljøstyrelsen

Især lovændringen i 2015 ser derfor ikke ud til at have medført mere efterforskning.

I forbindelse med udarbejdelse af analysen har Miljøstyrelsen ligeledes selv vurderet, at der er foretaget mindre efterforskning i nye områder end forventet med lovændringen i 2010.

6.4.2 Hvorfor efterforskes der ikke mere?

Især auktionsmodellen var tænkt til at understøtte øget efterforskning. Som det blev vist i afsnit 6.2, er dette ikke tilfældet.

Den virksomhed, som har forestået efterforskning i et fællesområde, betaler 6 kr. per m³ i produktionsvederlag, mens andre virksomheder betaler 8 kr. pr. m³ (2010-priser). Størstedelen af branchen er enige om, at vederlagsrabatten er et incitament til at investere i efterforskning. For store virksomheder er det et reelt incitament, som indgår i en samlet totaløkonomisk betragtning, hvor også rettigheden til en given mængde, varigheden af rettigheden, transportomkostninger og andre forhold indgår.

"Vederlagsreduktionen er da bestemt et incitament, men det er ikke afgørende. Omkostningerne til efterforskningen betaler sig ind via mængderne – men hvis vi skal sejle længere og bruge større skibe, får vi også stigende omkostninger."

Stor indvindingsvirksomhed

Små virksomheder mener også, at vederlagsrabatten giver et øget incitament til udlægning af nye områder, men fortæller, ligesom de store virksomheder, at efterforskning, med eller uden vederlagsreduktion, kun kan tjene sig ind ved store mængder. Til gengæld er der flere af de mindre virksomheder, som går sammen med andre virksomheder om at få udlagt nye mængder i eksisterende fællesområder, når primærtilladelserne udløber, eller når den tilladte mængde er indvundet. Som alle de mindre virksomheder påpeger, er der dog stadig risiko for, at de store virksomheder indvinde de udlagte mængder, så de små virksomheders investeringer ikke kan tjene sig ind.

Er statens kortlægning fyldestgørende til at kunne gå videre med efterforskning?

Statens kortlægningsforpligtelse omfatter en overordnet årlig geologisk kortlægning, der kan give en indikation af, hvor der findes råstoffer på havet. Formålet med kortlægningen er at give branchen et billede af, hvor der findes hvilke råstoffer og i hvor store mængder, som branchen kan tage udgangspunkt i, når den ønsker at efterforske og få udlagt et område.

Kortlægningen er baseret på seismiske data, prøveboringer og opstilling af geologisk model. Kortlægningen indeholder enten meget usikre eller ingen ressourceopgørelser over totalmængder og kvalitet. Branchen mener da også, at den eksisterende kortlægning er for upræcis som grundlag for at træffe efterforskningsbeslutninger.

"De seismiske undersøgelsesmetoder er ikke præcise nok selvom der sejles tæt – de siger ikke noget om mængder, indvindingsbarhed og type. Der er behov for prøvesugninger, så man kan afdække om et område er interessant."

Mindre indvindingsvirksomhed

De oplysninger, som virksomhederne efterspørger som forudsætning for at indsende en efterforskningsansøgning, er muligheden for at selv at foretage en prøvesugning, og muligheden for at prøve, om det er indvindingsbart. Dernæst ønsker branchen:

- › Bedre data om råstofkvaliteten (typen) og kornstørrelsesfordeling (fire forskellige sigtekurver)
- › Bedre data om råstofmængde (volumen) og til en vis grad data om udstrækning (areal).

6.4.3 Branchens syn på behov for justeringer

Branchen peger på, at følgende ændringer vil kunne give øget efterforskning:

- › Øget statslig kortlægning, finansieret inden for eksisterende vederlagsindtægter.
- › Tilladelse til prøvesugninger - gerne så tidligt i processen som muligt, og før den egentlige efterforskning går i gang og skal finansieres.
- › Vederlagsrabat skal bibeholdes, idet den i nogen grad giver incitament og opvejer omkostninger til udlægning af nye mængder i eksisterende fællesområder eller udlægning i tidligere anvendte områder. For store virksomheder giver rabatten også et vist incitament til efterforskning i nye områder.

6.5 Mål: vederlagsstrukturen understøtter reguleringen

Med lovændringen i 2010 blev der som noget nyt indbygget vederlag til staten som vilkår i en indvindingstilladelse. Formålet var, at staten i lighed med indvinding af olie og gas tog sig betalt for at stille råstoffer til rådighed for kommerciel udnyttelse, et ønske om i højere grad at ligestille de danske regler med måden, hvorpå der gives indvindingstilladelser i vores nabolande, indføre et klart udvælgelseskriterium i forbindelse med statens udbud af indvindingsområder, samt i højere grad at ligestille vilkårene for havindvinding med indvinding på land, hvor en råstofindvinder betaler for retten til at indvinde. Af forarbejderne fremgår, at proventet fra vederlaget bl.a. skulle anvendes til at finansiere administrationen af tilladelsesordningen samt kortlægning.

Reglerne om vederlag indebærer, at virksomhederne for indvinding i auktions- og bygherreområder betaler både et arealvederlag og et produktionsvederlag. Kombinationen af arealvederlag og produktionsvederlag havde ifølge forarbejderne til formål at medvirke til at sikre, at der sker så effektiv en udnyttelse af ressourcerne som muligt, og at der ikke båndlægges ressourcer uden, at der sker indvinding eller påvirkes større arealer, end det er nødvendigt for at indvinde den tilladte mængde. I

fællesområder betales alene et årligt indvindingsvederlag, som dækker et fastsat produktionsvederlag gange den indvundne mængde.

Gældende regler om vederlag indeholder endvidere en række incitament, herunder, at den indvindingsvirksomhed, som har afholdt udgiften til efterforskning og miljøvurdering i et fællesområde opnår en vederlagsreduktion ift. andre virksomheder, som indvinder i fællesområdet.

For alle tre områdetyper gælder i øvrigt, at visse projekter er omfattet af ret til vederlagsfritagelse. For fællesområder gælder, at råstoffer indvundet til brug for kystbeskyttelse er fritaget for vederlagsbetaling. Materialer til kystbeskyttelse er vederlagsfrit i alle tre områder, dog er der et minimumsproduktionsvederlag i auktionsområder. Der skal ikke betales arealvederlag i bygherreområder udlagt til kystbeskyttelse. Forventningen fra lovgivers side var, at den vederlagsfritagelse for offentlige bygge- og anlægsprojekter ville kunne fremme anvendelsen af materialer fra hav til denne type af projekter.

6.5.1 Understøtter vederlaget de øvrige formål?

I 2010 var provenuet til staten fra vederlag for indvinding af råstoffer på 14,6 mio. kr.¹⁷ Vederlagsprovenuet er siden da vokset. Ifølge finanslovsforslaget for 2020 var det på 24.5 mio. kr. i 2017, 28.9 mio. kr. i 2018 og i 2019 forventer Miljøstyrelsen, at vederlaget indbringer ca. 39 mio.kr.

Det fremgår af lovforslaget, at "provenuet fra vederlaget foreslås bl.a. anvendt til finansiering af administration af tilladelsesordningen og kortlægning". Det er en udbredt opfattelse i branchen, at den statslige kortlægning ikke er blevet intensiveret i takt med vederlagsprovenuet. Miljøstyrelsen anvender årligt ca. 5 mio.kr.¹⁸ til at finansiere følgende aktiviteter:

- › råstofkortlægninger i form af seismiske undersøgelser og borer,
- › databehandling og databearbejdning,
- › dataudstilling i den marine råstofdatabase, Marta som GEUS driver, samt
- › andre undersøgelser relateret til råstofindvinding fra hav.

Herudover anvendes midler til drift og personale.

"Hele informationsgrundlaget [kortlægningen] burde være bedre når vi nu har betalt"

"Miljøstyrelsen burde anvende vederlagsindtægterne til at undersøge, hvilken kvalitet og mængde der egentlig ligger derude."

Indvindingsvirksomheder

Bidrager vederlag til at indvinding på hav ligestilles med land?

Der er, måske ikke overraskende, enighed i branchen om, at vederlaget ikke ligestiller vilkårene for at indvinde til havs i forhold til på land. Vederlaget øger omkostninger ved havindvinding, og branchen mener ikke, at der med indførelsen af vederlaget, er taget tilstrækkelig højde for, at omkostninger ved at indvinde fra hav er væsentlig større end indvinding på land. For det første fordi, der er

¹⁷ Hvilket i øvrigt svarede til den forventede statslige indtægt på 15-25 mio. kr./år (jf. Høringsnotat vedrørende høring af udkast til notat om evaluering af råstofloven, 2012).

¹⁸ De konkrete tal er 2015: 4,8 mio.kr., 2016: 5,0 mio.kr.; 2017: 5,0 mio.kr. og 2018: 4,7 mio.kr. I 2019 forventer MST at anvende ca.4,4 mio.kr.

store omkostninger forbundet med at risikostyre i forhold til vejrforhold, og for det andet fordi mandskab og maskiner til havet er langt dyrere. Desuden peger branchen på, at virksomheder, der indvinder på land, ikke skal afholde udgifter til efterforskning af områder.

Ifølge en rapport fra 2015¹⁹ er omkostningerne ved at indvinde fra hav i Øresund på 40-90 kr. pr. m³ mod 30-55 kr. pr. m³ ved indvinding i grusgrav ved Kalundborg. Hertil skal lægges transport. Omkostningerne er inkl. bugsering, lodsning og råstofbearbejdning.

Ifølge en undersøgelse foretaget i 2018, fremgår det imidlertid, at råstofpriserne i Danmark, med enkelte undtagelser, er lavere end i en række andre lande²⁰. Hertil skal lægges, at indvindingsmængderne fra hav har været stigende siden indførelsen af vederlaget, og at havmaterialer i højere grad supplerer landbaserede materialer, hvilket kan tages til udtryk for, at de indvundne materialer i nogen grad kan konkurrere med landbaserede materialer.

Fremmer vederlagsstrukturen efterforskningen?

Indførelsen af vederlaget gav mulighed for at have et instrument, til at øge incitamentet til at efterforske. Som redegjort for i afsnit 6.4.2, bidrager vederlagsrabatten til øget efterforskning i fællesområder, ligesom vederlagsfrihed for bygherrer i bygherreområder vedtaget ved lov, også giver et vist incitament for bygherrerne til at afholde udgifter til efterforskning og udlægning.

For store virksomheder, giver rabatten et incitament, men det er ikke afgørende i en totaløkonomisk betragtning. Nogle mindre virksomheder fortæller, at rabatten opvejer udgifterne til de undersøgelser, der skal gennemføres for at få udlagt nye mængder i eksisterende områder, hvis de går sammen med andre virksomheder.

6.5.2 Branchens syn på behov for justeringer

Branchen peger på, at følgende ændringer vil betyde, at vederlaget understøtter reguleringen bedre:

- › En enkelt virksomhed mener, at materialer, der går til fyld bør have et lidt lavere vederlag, hvis de hentes længere væk. Det vil kompensere for øgede transportomkostninger, og fællesområder ville ikke midlertidigt blive lukket, når den årlige mængde er indvundet.
- › Virksomhederne mener, at vederlaget ikke bør differentieres i forhold til hvad materialer anvendes til og i forhold til, hvor de hentes. Branchen mener, at det vil være ineffektivt, hvis staten skal anvende ressourcer på at kontrollere anvendelse og kvalitet af de indvundne mængder.
- › Vederlaget må selvfølgelig gerne sættes ned, og i hvert fald ikke stige. Argumenterne går på, at indvinding på hav er langt mere omkostningsfyldt, og at det vil være konkurrenceforvridende i forhold til landmaterialer, men også i forhold til importvarer.

¹⁹ Erhvervsøkonomisk analyse af råstofindvinding i Øresund, Niras

²⁰ Screening af råstofpriser i Danmark og nabolande, 2018, Orbicon

7. Evalueringens konklusioner

7.1 Fri og større konkurrence

Et vigtigt formål med regelændringerne i 2015 var at skabe mere konkurrence på området. Det var hensigten, at kommercialisering og aktivering af markedskræfterne skulle sikre en mere rationel råstofforsyning fra hav. Det skulle bl.a. ske ved, at virksomhederne konkurrerer om udlægning af områder ved auktioner, som staten afholder hvert halve år, hvis der er virksomheder, som ønsker et område på auktion, og som giver vinderen eneret til indvinding i auktionsområdet i op til ti år.

Det er evalueringens konklusion, at der ikke er opnået den tilsigtede konkurrence med auktionsmodellen. Virksomhederne har vist begrænset interesse for auktioner. Der har siden lovændringen i 2015 kun været afholdt tre auktioner, alle vundet af samme virksomhed. Derudover kører en auktionsproces for nærværende (ultimo 2019).

Der er flere årsager til dette:

- › Branchen har været inde i en konsolideringsproces, hvor antallet af indvindingsvirksomheder er faldet fra 20 i 2008 til 10 i dag. Heraf er tre eller fire virksomheder mindre. Dermed er der reelt få virksomheder, som i praksis har mulighed for at benytte auktionsmodellen.
- › Fremfor at søge udlægning af nye auktionsområder er det i dag for flere virksomheder et bedre alternativ at indvinde i fællesområderne. Her er der mulighed for fleksibel indvinding: Der skal ikke foretages risikofyldte investeringer i at få udlagt et nyt område; der skal ikke betales arealvederlag; og der er heller ikke, som der er i auktionsområder, krav til betaling af årligt minimumsvederlag.
- › Det er relativt mere omkostningsfyldt at deltage i en auktion for små virksomheder. Efterforskningsudgifterne, sikkerhedsstillelse m.m. stiller store krav til økonomisk og materiel kapacitet, og disse kapitalbindinger kan kun forrentes, hvis der forventes at hente store mængder. Auktionsmodellen favoriserer derfor store virksomheder.
- › De årlige udgifter forbundet med auktionsområderne er ligeledes konkurrenceforvridende. Der skal både betales et årligt arealvederlag for det udlagte areal og et årligt minimums produktionsvederlag – uanset om virksomheden faktisk indvinder og afsætter råstoffer. For små virksomheder og for virksomheder, som indvinder til ad hoc-projekter, er dette en stor, løbende udgift. Reglen er ganske vist rationel ud fra det synspunkt, at den skal forhindre, at enkeltvirksomheder kan spærre for adgang til områder, som de reelt ikke benytter. Men det skaber ikke incitament for små virksomheder og virksomheder med svingende afsætningsmuligheder til at deltage i auktioner.
- › I auktionsmodellen konkurrerer virksomhederne om de højeste vederlagsbud. Store virksomheder, der via effektiviseringsgevinster og stordriftsfordele kan konkurrere i afsætningsleddet, har derfor mulighed for at byde højere, og vil alt andet lige have en fordel i auktionsmodellen. Tildelingskriteriet tilsiger, at ved lige bud vinder den, der har budt den største mængde. Det betyder, at små virksomheder, som ikke har mulighed for at indvinde de store mængder, reelt er dårligere stillet i konkurrencen.
- › I afsætningsleddet udgør vederlaget kun en lille del af råstoffernes samlede pris. Branchens virksomheder konkurrerer reelt på de priser, som virksomheden kan tilbyde sine kunder i afsætningsleddet. Prisen per m³ råstof leveret til kunden er i høj grad bestemt af udgifterne til efterforskning,

indvinding og transport. Auktionsmodellen og vederlaget påvirker dermed kun i begrænset omfang den reelle konkurrence mellem virksomhederne.

7.2 Øget indvinding fra havet

Hensigten med regelændringerne i 2010 og 2015 var at skabe rammerne for, at havindvundne råstoffer i højere grad supplerer den landbaserede råstofforsyning. Dette for at sikre prisstabilitet og forsyningsikkerhed for råstoffer til såvel offentlige bygge- og anlægsformål som andre formål i en situation, hvor landbaseret råstofindvinding forventes at være faldende.

Det er evalueringens konklusion, at indvindingen af råstoffer fra hav er steget. I perioden fra 2010 til 2018 steg mængderne fra 2.1 mio. m³ til 3.9 mio. m³ (sand, grus og sten). Samtidig skete der i perioden en stigende indvinding fra hav relativt til land: I 2010 udgjorde havindvinding ca. 10,4 procent af de samlede indvindingsmængder fra land/hav, og denne andel steg til 13,2 procent i 2018.

Det er dog værd at bemærke, at mens havindvindingen (af sand, grus og sten) steg med 1.8 mio. m³ fra 2010 til 2018, voksede volumen fra landindvinding i samme periode med 7.1 mio. m³ – eller fire gange så meget. Der er altså langt igen, før de havindvundne råstoffer for alvor kan begynde at erstatte mængderne indvundet fra land. Det skal dog bemærkes, at foruden sten, sand og grus indvindes der også såkaldt nyttiggjort materiale og fyldsand fra havbunden. Disse materialer kan i nogen udstrækning anvendes som supplement til landbaserede materialer, idet både fyldsand og nyttiggjort materiale anvendes til opfyldning ved f.eks. havneudvidelser i stedet for materialer indvundet på land. Den samlede havindvindingsmængde er betydeligt højere, nemlig 10,1 mio. m³ i 2018, når man inkluderer fyldsand og nyttiggørelse. Havindvindingens andel udgør dermed tæt på 30% af de samlede indvindingsmængder fra land og hav, når fyldsand og nyttiggørelse medregnes.

Det hører med til konklusionen, at:

- › Der var i perioden begrænset brug af de udlagte bygherreområder. Bygherreområderne viser sig i praksis i nogle tilfælde at være en relativt ufleksibel model. Ideen var netop, at en given bygherre kan få udlagt et indvindingsområde til et givent anlægsprojekt. Udfordringen opstår, hvis projektet af finansielle eller andre årsager opgives eller udskydes. Det reserverede område ligger dermed uudnyttet hen, indtil det eventuelt senere udlægges som fællesområde.
- › Den samlede og den årligt tilladte indvindingsmængde i fællesområderne afspejler ikke nødvendigvis de reelle forekomster og indvindingspotentialer. Mængdebegrænsningerne i fællesområdet i ladelserne er i praksis bestemt af ansøgers oprindelige ønske og primærtilladelsen fra Miljøstyrelsen. Reelt indeholder mange fællesområder langt større mængder, men mængdebegrænsningen betyder, at virksomheden skal søge igen, når den tilladte mængde er opbrugt. Systemet bliver derfor unødigt administrativt tungt for både branchen og myndighederne, hvilket ikke fremmer indvinding fra hav.
- › Der er behov for at definere eventuelle begrænsninger i fællesområderne, herunder "daglig forsyning", "mindre mængder" og "opfyldningsmaterialer". Begreberne er ikke defineret i lovgivningen og evalueringen giver flere eksempler på, at det skaber usikkerhed for både branchen og myndigheder, når der skal forvaltes efter begreberne.
- › I nogle områder af Danmark kan der være problemer med, at fællesområder tømmes for bestemte kvaliteter. Nogle virksomheder oplever at "fyldsandsbegrænsningen" mangler eller kan omgås. Andre virksomheder mener, at fyldsandsbegrebet er for restriktivt, fordi der i dag stilles kvalitetskrav til en stor del af de råstoffer, der anvendes til bl.a. havneudvidelser. Samtidig er der i øvrigt rigelige

ressourcer i de allerede udlagte områder. Problemet vil formentlig mindskes, i takt med at bygherrer får udlagt bygherreområder til de større anlægsprojekter, herunder havneudvidelserne.

› Der findes ikke i dag et samlet overblik over det samlede fremtidige råstofbehov. Der kan fremover blive behov for meget store mængder til en række store, offentlige bygge- og anlægsprojekter. Det manglende overblik over behovet giver ikke myndighederne de bedste betingelser for at varetage forsyningssikkerheden.

› Der findes ikke en samlet statslig/regional plan over tilgængelige råstofressourcer på land og hav. Dermed har myndighederne og branchen heller ikke det optimale handlegrundlag for at sikre en så rationel udnyttelse af ressourcerne som muligt. Samtidig har staten i dag ikke mulighed for at udlægge områder eller at planlægge indvindingstilladelserne ud fra, hvad materialerne skal anvendes til. En egentlig planlægning for havressourcerne kræver en politisk drøftelse, som ikke er gennemført endnu.

› Det er dermed heller ikke muligt med de gældende regler at planlægge indvindingen ud fra overordnede klima- og miljøhensyn. For eksempel ved at tage hensyn til, at de kendte behov så vidt muligt bør dækkes af udlagte havindvindingsområder, der ligger så tæt på slutanvendelsesstedet som muligt. Derved ville man kunne sikre mindst mulig klima- og miljøbelastning fra CO₂ og andre udledninger fra transporten.

› Den øgede indvinding fra hav skal ses i lyset af, at eksporten af råstoffer er stigende. Det kan betyde, at den øgede indvinding fra hav reelt ikke supplerer den landbaserede indvinding eller afsættes til danske behov, men i stedet går til eksport, hvilket har negative konsekvenser for prisstabilitet og forsyningssikkerhed.

7.3 Øget efterforskning

Den nuværende ordning for tilladelser til råstofindvinding og efterforskning har bl.a. haft til formål at skabe incitament for branchen til efterforskning af nye indvindingsområder.

Det er evalueringens konklusion, at reglerne i begrænset omfang har medført øget efterforskning i og udlægning af nye områder. I 2010 var der i alt 89 udlagte områder. Dette antal steg i 2018 til 94. Der er altså kommet flere områder. Langt hovedparten af de nuværende tilladelser i fællesområderne udløber i 2025. Det er derfor samtidig konklusionen, at der fremover er behov for i øget grad at sammentænke genudlægning af eksisterende fællesområder og indvinding af restmængderne her (under skyldig hensyntagen til miljøpåvirkningerne) med behov for efterforskning i og udlægning af nye områder. Og at dette i øvrigt sammenholdes med, som det også konkluderes i evalueringen, et overordnet samlet overblik over behovet for råstoffer.

I auktionsområder består efterforskningsincitamentet af muligheden for at sikre sig eneret og et potentielt mindre vederlag. I bygherreområder består incitamentet af vederlagsrabat (hvor Miljøstyrelsen fastsætter en kubikmeterpris på baggrund af sammenlignelige auktionsområder), for projekter, der ikke er vedtaget ved lov. For begge områder er incitamentet også eneretten og muligheden for at "reservere" råstoffer til et projekt, så indvinderen og/eller bygherren ikke risikerer, at ressourcen indvindes af andre, som det kan ske i fællesområder. Det er evalueringens konklusion, at incitamenterne kun i begrænset omfang har bidraget til øget efterforskning af nye områder.

7.4 Vederlaget understøtter reguleringen

Ved regelændringen i 2010 indførtes vederlag til staten: Dels et produktionsvederlag per indvundet kubikmeter, og dels et arealvederlag per udlagte km² i auktions- og bygherreområder. Formålet er, at sikre staten betaling for at stille råstofferne til rådighed for kommerciel udnyttelse, ligesom det er

tilfældet for olie og gas, i højere grad at ligestille de danske regler med regler i vores nabolande, samt i højere grad at ligestille vilkårene for havindvinding med indvinding på land, hvor en råstofindvinder betaler for retten til at indvinde. Det blev forudsat, at provenu fra vederlaget bl.a. skal anvendes til finansiering af administration af tilladelsesordningen og af statens kortlægningsudgifter. Reglerne om vederlag indeholder derudover efterforskningsincitament: Den virksomhed, der har afholdt udgiften til efterforskning og miljøvurdering i et fællesområde, opnår en vederlagsrabat ift. andre virksomheder, som indvinder i fællesområdet.

Det er evalueringens konklusion, at vederlaget sikrer et provenu til staten. Provenuet er større, end de 24 mio. kr., der var forventet, da vederlaget blev indført. Der anvendes årligt 4-5 mio. kr. til finansiering af statens kortlægning.

Evalueringen viser, at det er vanskeligt for virksomhederne at skelne mellem råstofafgift og vederlag. Begge opfattes i praksis som en afgift og skaber en forventning blandt virksomhederne om, at staten kortlægger i større udstrækning, end branchen opfatter tilfældet er. Det skal bemærkes, at bevillingen til Miljøstyrelsen ikke er steget i takt med øget indvindingsaktivitet.

Ifølge branchen mindsker vederlaget konkurrenceevnen for havindvundne råstoffer i forhold til råstoffer indvundet på land. Samtidig betyder afgiftsfritagelsen for eksport af råstoffer, som har været sorteret på land, at der dels er et incitament til at eksportere, hvilket bl.a. mindsker forsyningen af danske råstoffer til danske formål, og dels at der sker en konkurrenceforvridning for virksomheder, som ikke udfører pladssejads.

Med indførelsen af vederlaget fik staten et finansielt instrument til at skabe adfærdsændringer. Det kan konkluderes, at vederlagsrabatten i relation til efterforskning i fællesområder samt vederlagsfrihed for bygherrer i bygherreområder til projekter vedtaget ved lov eller til kystsikring, i begrænset grad fungerer som et incitament for virksomhederne til at afholde udgifter til efterforskning og udlægning.

8. Mulige ændringer og konsekvensanalyser

På baggrund af analysen og evalueringens konklusioner præsenterer vi nedenfor forslag til mulige justeringer af reglerne. Formålet med denne del af opgaven er, at Miljøstyrelsen modtager ideer og forslag til mulige ændringer, som kan indgå i den fortsatte dialog mellem branchen, beslutningstagerne og andre aktører om den fremtidige model for indvinding fra havet. Det skal understreges, at der er tale om COWIs forslag til ændringer. Forslagene er udarbejdet på baggrund af data indhentet i forbindelse med evalueringen.

Både den nuværende model for tilladelser til råstofindvinding og en eventuel fremtidig model vil bestå af en række delelementer, herunder:

- Tilladelsestyper og områdetyper
- Planlægning og kortlægning
- Efterforskning i og udlægning af områder
- Vederlagsopkrævning og sikkerhedsstillelse
- Forsyningssikkerhed
- Klima- og miljøhensyn.

Ændring af ét element påvirker, hvordan de andre elementer virker, uanset om de ændres eller ej. I stedet for at kigge på ordningens enkeltelementer og justeringer heraf, forslår COWI derfor to sammenhængende modeller, som indeholder alle elementer. Det er naturligvis muligt for beslutningstagerne at vedtage at ændre enkeltelementer.

Der gennemføres en konsekvensanalyse for hver model. Konsekvensanalyserne er *deskriptive* og indeholder en *kort beskrivelse af konsekvenserne* og omfatter følgende forhold: Samfundsøkonomiske konsekvenser; økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige; økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet; og de klima- og miljømæssige konsekvenser.

En detaljeret konsekvensanalyse forudsætter flere data, end COWI har haft til rådighed i forbindelse med evalueringen. En detaljeret konsekvensanalyse forudsætter ligeledes, at man forudgående fra beslutningstagers side foretager en række detaljerede valg. Skulle Miljøstyrelsen vælge at gå videre med en eller flere ændringer af enkelt-elementer, eller gennemføre hele eller dele af de to foreslåede modeller, er det derfor vigtigt, først at foretage de nødvendige og detaljerede valg, der ønskes at gå videre med, hvorefter der kan gennemføres en *specifik, omfattende og detaljeret konsekvensanalyse*.

I det følgende beskrives de to modeller og deres konsekvenser (en samlet oversigt over forskellene mellem den eksisterende, den justerede og den nye model er præsenteret i Boks 4 nedenfor).

8.1 Model 1. Status quo med enkelte justeringer

Designforudsætningerne for model 1 er, at den i forhold til den eksisterende model som udgangspunkt skal være udgiftsneutral for staten på længere sigt og skal have neutrale konsekvenser for de samlede administrative byrder for staten. De erhvervmæssige betingelser for erhvervet må ikke forringes og forsyningssikkerheden skal bevares.

Forslaget baserer sig på den eksisterende model. Evalueringen viser, at ordningen i dag ikke fungerer efter hensigten, hvad angår konkurrence, udlægning af auktionsområder og anvendelse af

bygherreområder til alle anlægsprojekter. Med enkelte justeringer i den nuværende model er det hensigten i højere grad at indfri intentionerne bag de gældende regler for anvendelsen af de tre forskellige områdetyper.

Der tilføjes ikke yderligere miljø- og klimahensyn i modellen. Gældende regler, om at efterforskning og indvinding af råstoffer skal ske på baggrund af udført efterforskning, miljøundersøgelser og -vurderinger, bibeholdes.

Den justerede status quo-model vil fortsat bestå af de nuværende tre tilladelsestyper med tilknyttede krav til at opnå tilladelse til efterforskning og indvinding som i dag. Det vil sige, at erhvervet fortsat skal indhente tilladelse til efterforskning for at indvinde i henholdsvis fællesområder, bygherreområder og auktionsområder. Virksomhederne er fortsat ansvarlige for at gennemføre og bære udgifterne til efterforskning, herunder en råstofgeologisk efterforskning, miljøundersøgelser og -vurdering med henblik på udlægning af de tre områdetyper.

Reglerne for vederlagsopkrævning og sikkerhedsstillelse for efterforskning bibeholdes også som i den gældende model.

Nedenfor gennemgås justeringsforslagene:

Pligt til udlægning af bygherreområder

En af udfordringerne med den nuværende model består i, at Miljøstyrelsen, efter gældende regler, ikke har mulighed for at sikre, at råstoffer til større opfyldningsopgaver, andre større anlægsarbejder og til kystbeskyttelse reelt indvindes i bygherreområder, medmindre bygherren eksplicit kræver det af indvinderen. Dette presser brugen af fællesområderne, som alle er godkendt med en samlet og en årlig begrænsning på indvindingsmængderne, hvor miljøvurderingen viser behov herfor. For i højere grad at indfri intentionerne med reglerne samt styrke forsyningsikkerheden og løbende adgang til indvinding fra fællesområder, indeholder modellen følgende justeringer til de gældende regler:

- Der indføres en pligt for bygherrer til at udlægge bygherreområder til råstofindvinding til anvendelse i "større opfyldningsopgaver og andre større anlægsarbejder samt til kystbeskyttelse", jf. råstoflovens § 20, stk. 2, nr. 3. Det er ikke intentionen at udvide antallet af projekter, som er omfattet af bestemmelsen, men alene fastslå en eksplicit pligt til udlægning af bygherreområder for de pågældende typer af projekter. Derudover bør listen af opgaver nærmere eksemplificeres i råstofbekendtgørelsen, så det f.eks. tydeligt fremgår af bekendtgørelsen, at også indvinding til brug ved havneudvidelser samt dige-vedligehold, er omfattet af forpligtelsen i overensstemmelse med, hvad der er beskrevet i forarbejderne til råstofloven. Med en klar regel om, at råstoffer til ovennævnte formål skal indvindes fra bygherreområder, friholdes fællesområderne fra indvinding af store mængder til samme formål, hvilket ellers i dag kan føre til, at fællesområder må lukke midlertidigt, når den årlige mængdebegrænsning nås²¹.

Øgede max-mængder i fællesområder

Som evalueringen viser, er de nuværende samlede og årligt fastsatte maksimale mængder ikke nødvendigvis begrundet i, hvor mange råstoffer det pågældende område reelt rummer. Flere virksomheder oplever, at der i nogle fællesområder, er flere råstoffer tilgængelige, end tilladelsen giver mulighed for at indvinde.

²¹ Det kan endvidere overvejes at give mulighed for, at råstoffer til disse projekter også kan indvindes fra auktionsområder. Det vil i givet fald kunne udformes, som en undtagelsesmulighed for pligten til at udlægge bygherreområder. Anvendelse af undtagelsesmuligheden kunne forudsætte, at bygherre kan dokumentere, at de pågældende mængder kan forsynes fra et auktionsområde, f.eks. i form af en indgået aftale med indehaver af en auktionstilladelse.

- Der gives derfor mulighed for, at den samlede totalmængde og den årlige mængde i fællesområder kan øges, hvis efterforskning og miljøvurdering viser, at dette er miljømæssigt forsvarligt. Det forudsættes i den justerede status quo model, ligesom efter den gældende model, at virksomhederne selv tager initiativ til at udlægge nye fællesområder eller genudlægge eksisterende områder i takt med, at de nuværende tilladelser udløber, og der er behov for flere områder. I takt med at der gennemføres efterforskning og miljøvurdering i fællesområder, når nye mængder (gen)udlægges²², er det forventningen, at maksimummængderne i fællesområderne kan øges. Det er dog afgørende, at store mængder til "større opfyldningsopgaver og andre større anlægsarbejder samt til kystbeskyttelsesformål" (inkl. havne) indvindes i bygherreområder eller eventuelt i et auktionsområde, hvis der indgås aftale med auktionsområdets rettighedshaver. Denne ændring vil gradvist blive indfaset over en 10-årig periode i takt med den løbende (gen) udlægning af fællesområder.

8.1.1 Konsekvensanalyse af model 1

I dette afsnit gennemgås konsekvenser ved at gennemføre model 1.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Model 1 forventes fuldt indfaset at have en lille, men positiv indvirkning på den nationale forsynings-sikkerhed²³, da øgede mængdegrænser i fællesområderne og pligt til udlægning af bygherreområder vil give større klarhed over rammebetingelser for indvinding på havet. Det giver øget fleksibilitet og bedre planlægningsmuligheder for virksomhederne. De to tiltag forventes samtidig at betyde, at de nuværende udfordringer med indvinding af større mængder fyldsand i fællesområder bliver mindre. Særligt den klarere definition i råstofbekendtgørelse af, hvilke projekter der skal indhentes en bygherretilladelse til, herunder opfyldningsopgaver som f.eks. havneudvidelser, bidrager hertil.

Generelt forventer COWI, at begge justeringsforslag i model 1 vil bidrage til en let øget indvinding fra havet. At indvindingen vil stige, skyldes for det første, at bygherrer ikke længere indvinder i fællesområder og "beslaglægger" områder med negative konsekvenser for andre indvinders muligheder for at indvinde fra samme områder.

For det andet forventer COWI, at indvindingen fra havet stiger, fordi virksomheder får et større incitament til at udlægge nye mængder i fællesområder, da de nu i mindre grad risikerer at områder, som de har investeret i at få udlagt, tømmes af store bygherreprojekter. Der er således forbedrede muligheder for, at virksomhederne kan forrente efterforskningsinvesteringer.

For det tredje vil fremtidige øgede lofter i fællesområderne, ligeledes give mulighed for øget indvinding fra hav. Generelt medfører et større udbud lavere priser til gavn for erhvervet, den danske bygge- og anlægsbranche og offentlige infrastrukturprojekter.

Muligheden for øgede max. mængder i fællesområder, hvor efterforskning og miljøvurdering viser, at dette er miljømæssigt forsvarligt, og mængderne er til stede, vil ske i takt med, at områder (gen)udlægges. Effekten af dette forslag vil dermed kun gradvist over en periode på op til 10 år blive indfaset.

Konkurrencen vil samlet set blive påvirket i mindre grad. Det der taler for en lille øgning i konkurrencen er, at med færre bygherrer i fællesområder, bliver det nemmere for mindre virksomheder at

²² Ikke alle fællesområder er geologisk kortlagt og miljøvurderet. Når områderne udløber skal det efter gældende regler ske en kortlægning/miljøvurdering, hvis der ansøges om genudlægning af området. Forslaget er baseret på, at der ved kommende genudlægninger af fællesområder vil være foretaget den nødvendige efterforskning/kortlægning, som kan danne grundlag for fremadrettet at øge de totale mængdebegrænsninger.

²³ Ud fra den 'alt andet lige betragtning', at eksportandelen af indvindingsmængderne ikke stiger ift. den aktuelle andel.

planlægge en rationel indvinding til gavn for deres konkurrenceevne. Med færre midlertidigt lukkede områder, vil færre behøve at substituere over til land-materialer, og konkurrencen for indvindere på havet forbedres i forhold til indvindere på land.

I forhold til konkurrenceevnen overfor udland, vil et større udbud af havmaterialer potentielt medføre lavere priser, og forbedret priskonkurrence.

Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Model 1 har begrænsede økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige, da der er tale om en minimumsmodel, hvor der kun skrues på enkelte knapper ift. de gældende regler og administrativ praksis.

Model 1 indebærer engangsudgifter for staten i forbindelse med gennemførelsen af de nødvendige regelændringer og evt. tilpasning af IT-systemer, som umiddelbart vurderes at være mindre ændringer af den gældende råstofbekendtgørelse. Det bør dog i den forbindelse analyseres nærmere, om de foreslåede ændringer med pligt for bygherrer til udlægning af bygherreområder til en række bygge- og anlægsprojekter forudsætter en ændring af råstofloven. Der vil derfor være nogle initialomkostninger i form af et mindre antal årsværk de første par år i forbindelse med, at modellen indføres.

COWI forventer, at Miljøstyrelsen får begrænset øgede administrative opgaver med tilsyn i forbindelse med de nye elementer i reglerne med mulighed for øgede max. mængder i tilladelser til indvinding i fællesområder.

Tilsynet, også med den nye pligt til udlægning af bygherreområder, vil være begrænset til stikprøvetilsyn på baggrund af virksomhedernes indberetninger, samt til opsøgende (skrivebords) tilsyn på baggrund af eventuelle henvendelser.

De nye elementer forventes kun i meget begrænset omfang at indebære øgede administrative opgaver til sagsbehandling af ansøgninger, da rammerne for tilladelse vil være klart fastsat i reglerne.

Som beskrevet ovenfor, forventer COWI, at modellen vil give neutral til let øget indvinding fra hav, som følge af at fællesområder ikke lukker ned året ud. Dermed får virksomhederne forbedrede muligheder for at indvinde mere i fællesområderne frem for at supplere med landbaserede eller udenlandske materialer. Økonomisk kan indvindingen bidrage til let øgede vederlagsindtægter, i takt med at indvindingen stiger fra fællesområder.

Modellen indebærer et element af usikkerhed i forhold til indvindingen fra bygherreområder. Modellen ændrer ikke vederlagsreglerne, dvs. de projekter, der i dag er vederlagsfritaget, vil fortsat være det i bygherreområder. I dag er det kun et ud af de 9 områder, der er udlagt som bygherreområder, der betaler vederlag. Resten er vederlagsfritaget. Til gengæld vil indvinding (til bygherreprojekter), der tidligere er sket til lav eller høj takst i fællesområder, fremover alene skulle betale areal- og produktionsvederlag i bygherreområderne. Denne vederlagsbetaling er som udgangspunkt mindre, afhængigt af arealets størrelse. Det vil i den sammenhæng kunne overvejes at justere vederlagssatserne, sådan at statens samlede provensu forbliver det samme som i dag.

En fiktiv case kan beskrive forskellen. Med gældende regler kan en bygherre hente 1 mio. m³ i et fællesområde til ca. 6-8 kr. pr. m³. afhængigt af om indvinderen eller bygherren har udlagt området eller ej, dvs. en indtægt til staten på ca. 7 mio. kr. Den samme mængde koster ca. 3 kr. pr. m³ i et bygherreområde, samt et årligt arealvederlag, der afhænger af bygherreområdet størrelse. Med et areal på fx. 7,5 km² koster arealvederlaget årligt ca. 200.000 kr. Samlet giver det en indtægt til staten på ca. 3,2 mio. kr. Potentielt kan model 1 derfor betyde et fald i indtægterne til staten. Dette naturligtvis forudsat, at der ikke sker en ændring i vederlagstaksterne.

Det er ikke muligt, med de data COWI har haft adgang til at opgøre, hvor store mængder, der reelt vil flytte fra fællesområder til bygherreområder. Hvis vi antager, at der flyttes 1 mio. m³ indvinding fra fællesområde til bygherreområde, vil det betyde et tab på 3,8 mio. kr. i vederlagsindtægter. Det skal holdes op mod en potentiel stigning i den generelle indvinding i fællesområderne, samt det overordnede perspektiv i, at det lavere vederlag formentligt trækkes fra i råstofpriserne, hvilket giver billigere råvarer til offentlige projekter.

Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Model 1 vil samlet have begrænsede økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervet. Generelt vil modellen have positive konsekvenser for virksomheder, fordi det bliver nemmere at planlægge i forhold til indvinding og afsætning med de øgede mængder i fællesområderne. Virksomhederne skal i mindre grad pludselig flytte indvindingsproduktion, hvis et fællesområde lukker året ud. Den forventede øgede indvinding fra fællesområder, vil give øgede indtjeningsmuligheder for virksomhederne.

For bygherrer, der har fået leverancer fra fællesområder, vil det være nyt at skulle bekoste efterforskning og udlægning af bygherreområder. Det er usikkert, hvorvidt omkostningerne til udlægning overstiger den vederlagsbetaling som bygherrer i dag afholder i fællesområder.

I forlængelse af beregningseksemplet ovenfor, kan en bygherre, med gældende regler, hente 1 mio. m³ til ca. 7 mio. kr. i et fællesområde eller til 3,2 mio. kr. i et bygherreområde. I bygherreområdet skal lægges omkostninger til investeringen i udlægningen af området. Fra branchen er der fremkommet et estimat på 2 mio. kr. til efterforskning af større områder. Hvis det antages af investeringen i udlægningen af bygherreområdet, forrentes på baggrund af en årlig indvindingsmængde på 1 mio. m³, er det ca. 200.000 kr. oveni i produktionsudgifterne. Samlet betyder det, at udgifterne for en bygherre falder. Jo større mængder, jo mere rentabelt, vil det være for bygherre at udlægge bygherreområder. Medmindre, jf. bemærkningerne ovenfor, at vederlagstaksterne justeres.

Klima- og miljømæssige konsekvenser

Model 1 vil have en neutral påvirkning på klima og miljø. Generelt vil øget indvinding fra hav være at foretrække frem for indvinding på land, hvor der ofte er større gener for borgere og større risiko forbundet med grundvandet. Med let øget indvinding fra fællesområder, kan der således potentielt ses marginalt positive konsekvenser for miljø- og klima, under forudsætning af at transportafstande ikke øges. På den anden side, vil øget indvinding også kunne betyde at eksporten stiger med de gældende regler, hvilket i et klimamæssigt, men også forsyningsmæssigt, perspektiv, kan have uheldige konsekvenser.

Som i den gældende model er det primære miljøaspekt i reguleringen afspejlet i kravene til efterforskning og miljøvurdering, som bl.a. skal sikre, at der ikke indvindes råstoffer i områder med sårbar natur. COWI forventer, at de øgede maksimummængder i fællesområderne vil forhindre, at fællesområder lukkes for 'den lokale forsyning' tidligt på året, hvilket igen bidrager til, at indvindingen ikke pludselig må finde sted i andre områder med eventuelt længere sejlafstand til følge eller at råstofferne eventuelt må importeres.

8.2 Model 2: ny model

Modellen leverer grundlaget for øget planlægning for råstofindvinding og -forsyning både på land og på havet. Model 2 indebærer samtidig en regelforenklings og indfører aspekter, som vil skabe mere reel konkurrence samt – hvis muligt planlægningsmæssigt – potentielt også klima- og miljøforbedringer. Modellen forudsætter en øget bevilling til Miljøstyrelsen særligt til udførelse af nye opgaver med øget kortlægning og planlægning. Modellen forventes at indebære positive konsekvenser for forsyningsikkerheden.

Forslaget til ny model indebærer en forenkling af områdetyperne. Da evalueringen viser, at auktionens ordningen ikke har medført den konkurrence, der var formålet med at indføre den, og at der generelt har været begrænset efterforskning og udlægning af områder, foreslår COWI at auktionens ordningen ophæves. Fremover foreslås derfor to områdetyper: Fællesområder og projektområder.

Staten kan i dag ikke udlægge områder. Det kan i en fremtidig lovændring overvejes at indføre en model, hvor staten udlægger projektområder til projekter med et samfundsmæssigt sigte; sørger for, at der er udlagte råstofområder til at forsyne en nærmere defineret kreds af projekter, sørger for at der foretages slutopmåling; og sikrer tømning af eksisterende områder, før nye områder udlægges.

De øgede udgifter for staten til at varetage efterforskning og udlægning skal finansieres af indvinder/bygherrer via vederlagsændringer/-stigninger. Til gengæld sparer samme Mener COWI, at udgiftsneutraliteten opnås ved, at virksomheder/bygherrer til gengæld sparer samme indvinder/bygherrer udgifter til efterforskning og udlægning, da staten allerede i forvejen har afholdt disse udgifter. Modellen forventes derfor i store træk at være udgiftsneutral for virksomhederne.

Det foreslås, at staten i en ny model skal have et større præcist kendskab til råstoffernes placering og kvalitet, end tilfældet er i dag. Dette vurderes at være en forudsætning for, at Miljøstyrelsen kan udlægge områder til nærmere definerede projekter. Det foreslås derfor, at den statslige kortlægning øges væsentligt. Og som noget af det mere gennemgribende foreslås det, at staten overtager ansvaret for efterforskningen og den strategiske miljøvurdering i forbindelse med udlægning af områder. Tilsvarende foreslås fuld gennemsigthed omkring data i hidtil foretaget kortlægning og efterforskning.

Såvel branchen som myndighederne efterlyser øget kendskab til råstofforekomster og offentlige forsyningsbehov. En samlet planlægning for indvinding og forsyning med råstoffer fra havet vil bidrage hertil, ligesom det i dag sker med Regionernes planlægning af råstofindvinding på land. En sådan planlægning kan med fordel koordineres som en samlet råstofplanlægning for land og hav, som også rummer regionernes planlægning. Ved – på tværs af stat og regioner - at foretage en samlet fælles statslig og regional planlægning for råstofindvinding på havet og på land, kan det samlede overblik over forekomsten af primære råstoffer øges og der vil kunne skabes et bedre overblik over råstofbehovet på landsplan inden for en planperiode på f.eks. 12 år (svarende til den planhorisont man aktuelt opererer med på land). Dette tiltag forventes at bidrage til, at det vil blive muligt at sammentænke forbruget af primære ressourcer med øget anvendelse af genanvendte materialer. Planlægningen skal samtidig indeholde et overblik over forventede større anlægs- og infrastrukturprojekter inden for planperioden til brug for Miljøstyrelsens estimering af indvindingsbehov på havet i projektområderne.

Projektområder

Det foreslås at indføre såkaldte projektområder, som skal anvendes ved større bygge-, anlægs- og infrastrukturprojekter (inkl. opfyldninger, herunder ved f.eks. anlæg af havne eller havneudvidelser) samt kystsikring og dige-vedligehold.²⁴ Projekterne er kendetegnet ved i større eller mindre grad at tjene et samfundsmæssigt formål.

²⁴ Det kan overvejes og analyseres nærmere, om Miljøstyrelsen til en start kunne udlægge projektområder i potentielle fællesområder, som er tidligere indvindingsområder og efterforskningsområder, hvor der kan indgives anmeldelse af efterforskning og ansøges om indvinding som fællesområde til råstofindvinding. Disse områder indgår i indvindingshistorikken i de tilfælde, hvor der har fundet indvinding sted i løbet af de seneste ti år (2008-2017). Områderne indgår ikke i nærværende analyse i relation til tilladte råstofindvindingsmængder, idet disse områder aktuelt ikke er udlagt til råstofindvinding.

Der foreslås således indført en pligt i råstofreglerne til, at "bygherre" i et af de nævnte projekter sikrer, at der indhentes tilladelse til indvinding af råstoffer i et projektområde i det omfang, projektet vil anvende havindvundne råstoffer. Det har i den forbindelse ikke betydning om bygherre er en statslig, kommunal eller regional myndighed, et selskab ejet helt eller delvist af stat, region eller kommune, eller en grundejer- eller brugerejet forening som f.eks. et digelaug.²⁵

Projektområderne vil dermed overtage funktionen fra de nuværende bygherreområder og de ved bekendtgørelse reserverede områder til fremtidige bygge- og anlægsprojekter og fremtidig kystbeskyttelse²⁶. Det er forventningen, at områderne vil blive anvendt af indvindingsvirksomheder, som i dag kan levere råstoffer til ovenstående projekter fra fællesområder som følge af, at gældende regler ikke giver Miljøstyrelsen mulighed for at stille krav om udlægning af bygherreområder til projekterne.

I lyset af, at projektområderne har det formål at forsyne projekter, som har et samfundsmæssigt sigte, foreslås det, at staten tildeles en opgave med at sikre forsyningen af råstoffer til disse opgaver. Det foreslås derfor, at staten skal have ansvaret for at efterforske, miljøvurdere og udlægge projektområderne. Når områderne er udlagt, kan bygherrer til et af de omfattede projekter, ansøge om tilladelse til indvinding af råstoffer i projektområdet.

Modellen forudsætter, som indledningsvist beskrevet, et øget kendskab til råstofressourcernes forekomst og den kommende periodes råstofbehov. I kraft af den tilknyttede planlægningsopgave vil Miljøstyrelsen have kendskab til en del af de forventede større projekter, som må forventes inden for den samlede råstofplans 12-årige periode.

Det foreslås, at projektområderne udlægges ved bekendtgørelse kombineret med efterfølgende konkrete tilladelser.

Projektområderne udlægges således at der også tages klima- og miljøhensyn, så der sikres kortest mulig sejl- og øvrig transportafstand fra indvindingsområdet til slutanvendelseslokationen. Dermed sikres mindst mulig CO₂-belastning fra transporten. Det foreslås derudover, at det undersøges, i hvilket omfang der, inden for konkurrenceregler og international regulering af søfarten, kan fastsættes krav eller indarbejdes incitamenter til øget brug af brændstofeffektivt materiel, brug af bio-brændsler etc.

Det foreslås, at der kan indvindes til flere projekter i det samme projektområde inden for en fastsat totalmængde baseret på den udførte efterforskning og miljøvurdering. Adgangen til at indvinde i de udlagte projektområder foreslås at følge de enkelte projekter. Projektejeren/bygherren køber råstoffer til projektet fra indvindingsvirksomheder efter aftale eller offentligt udbud. Virksomheder, som vinder retten til at levere råstoffer til et givet projekt, vil kunne indvinde i det allokerede projektområde til det pågældende projekt.

Reservationsområder er områder udlagt ved en bekendtgørelse og uden tidsbegrænsning. Områderne er ofte helt eller delvist kortlagt i forbindelse med udlægningen af området. Dele af områder kan ligeledes være dækket af de kortlægninger, der er vist i den nationale Marine Råstofdatabase (Marta), se beskrivelse af Marta-databasen i afsnit 4.3, og der er derfor ofte ressourceopgørelser på dele af det afgrænsede område. Reservationen af områder er fastsat ved en bekendtgørelse og uden tidsbegrænsning.

²⁵ Da formålet med områderne ifølge forslaget er at tilgodese projekter, som tjener et samfundsmæssigt formål. Det foreslås derfor, at kredsen af bygherrer begrænses til selskaber med offentligt ejerskab samt grundejer- og forbrugerejede foreninger. Det kan overvejes på sigt at give mulighed for, at også private bygherrer kan opnå tilladelse til indvinding i projektområder, såfremt det viser sig, at også privatejede projekter indenfor de beskrevne formål, har behov for indvinding af større mængder råstoffer fra havet, og disse projekter udgør en belastning på mængderne i fællesområderne.

²⁶ Bekendtgørelse nr. 136 af 1. februar 2012 om reservation af råstoffer i områder på Kriegers Flak og Rønne Banke og bekendtgørelse nr. 133 af 1. februar 2012 om reservation af råstoffer i områder i Nordsøen.

Der bør indføres en dispensationsmulighed, så projekter, hvor der ikke kan findes egnede kvaliteter i udlagte projektområder inden for en rimelig sejlafstand, kan få tilladelse til at indvinde aftalte mængder i nærliggende, egnede fællesområder.

Tilsvarende kan det overvejes at indføre en anmeldeordning for indvinding til andre og evt. mindre projekter - i projektområderne, som skal sikre en smidigere adgang til indvinding. Hvis det vælges at gå videre med en anmeldeordning, skal det dog forinden analyseres nærmere, hvordan en anmeldeordning kan tilrettelægges i overensstemmelse med miljøvurderingsreglerne, herunder hvor kort en tidsfrist der vil kunne fastsættes, som samtidig sikrer, at miljøvurderingslovens procesregler om høring af berørte myndigheder og offentligheden overholdes. Se mere om det forventede indhold af tilladelsesmodellen for projektområder i tekstboksen nedenfor.

Der betales i projektområderne et produktionsvederlag per m³, også for projekter, der tidligere var vederlagsfritaget. Dels fordi der ikke længere skal betales et årligt arealvederlag for projekter som ikke er vederlagsfritaget, ligesom der ikke skal afholdes udgifter til efterforskning og udlægning og ikke skal stilles sikkerhed, da det fremover bliver staten, som gennemfører efterforskning af projektområderne.

Det foreslås, at der ikke gives vederlagsrabat i projektområderne, da vederlaget dækker udgifter til efterforskning, miljøundersøgelser og miljøvurdering, som tidligere er udført af bygherren eller ansøger selv i forbindelse med de konkrete ansøgninger om indvinding i bygherreområder eller fællesområder (for indehavere af primærtilladelsen).

Der er tale om en større ændring af den nuværende model for at opnå tilladelser til efterforskning og indvinding af råstoffer på havet. Modellen kan derfor ikke gennemføres fra den ene dag til den anden, men må forventes at skulle indføres over en årrække på op til 5 år, efter at regelgrundlaget er på plads, da modellen forudsætter udlægning af en minimumsmængde på 10 nye projektområder strategisk placeret nær forventede større anlægsprojekter til at sikre forsyningen af disse projekter, før den kan træde i kraft. Udlægningen af områder vil tilsvarende forudsætte, at der er foretaget den nødvendige planlægning, kortlægning, efterforskning og miljøvurdering, før områderne kan udlægges til brug for indvinding til de definerede projekter.

Udlægning af projektområder ved bekendtgørelse

Staten udlægger projektområder ved en bekendtgørelse i lighed med de nuværende reserverede områder. Det forventes, at den udførte generelle kortlægning og den områdespecifikke efterforskning vil have bibragt et overblik over tilgængelige ressourcer og kvaliteten heraf i det pågældende område. Det foreslås endvidere, at staten, før udstedelse af bekendtgørelsen, gennemfører miljøundersøgelser og -vurderinger svarende til de nuværende krav til at opnå indvindingstilladelse.

Bekendtgørelsen må forventes at være omfattet af pligt til strategisk miljøvurdering (SMV) efter lov om miljøvurdering af planer og programmer og konkrete projekter (VVM) samt pligt til vurdering af konsekvenserne på eventuelle Natura 2000-områder og fastsatte miljømål og indsatsplaner.

I bekendtgørelsen udlægges de områder, som en efterforskning og efterfølgende miljøvurdering viser indeholder råstoffer i relevante mængder og kvaliteter, og hvor miljøundersøgelser og miljøvurdering viser, at råstofindvinding kan finde sted. Det foreslås, at der i bekendtgørelsen sker en fastlæggelse af den maksimale indvindingsmængde, hvilken type projekter som forventes at kunne forsynes fra området samt eventuelle begrænsninger i f.t. den videre anvendelse af eventuelt kortlagte kvalitetsmaterialer.

Det foreslås, at bekendtgørelsen har en indbygget ophørsdato for de enkelte områder svarende til indvinding af den maksimalt fastsatte mængde eller maksimalt efter 10 år, hvorefter fornyet indvinding i området vil forudsætte fornyet efterforskning og miljøvurdering. Hermed vil projektområderne ikke adskille sig nævneværdigt fra de nuværende tilladelsestyper i f.t., at der i en 10-årig periode vil kunne indvindes en samlet mængde råstoffer baseret på efterforskning og miljøvurdering udført i år 0. Forskellen er således, at det i projektområderne foreslås, at det er staten, som udfører efterforskning og miljøvurdering i fm. udlægningen af områderne, og at indvinding i områderne vil forudsætte en yderligere tilladelse til bygherrer, jf. nedenfor.

Konkrete tilladelser til indvinding i projektområder

Bygherren til et projekt omfattet af projektområdebegrebet, har ansvaret for at indhente en konkret tilladelse til indvinding i et eller flere projektområder. Den indvindingsvirksomhed, som vinder opgaven med at levere råstoffer til projektet, skal udstyres med en kopi af tilladelsen, som skal opbevares om bord på indvindingsfartøjet under indvinding til projektet.

Den konkrete ansøgning er omfattet af pligt til screening efter miljøvurderingsreglerne og evt. krav om miljøvurdering (VVM) samt pligt til vurdering af konsekvenserne på eventuelle Natura 2000-områder og fastsatte miljømål og indsatsplaner. Det må dog forventes, at såvel virksomhedernes som myndighedernes opgaver med at behandle de konkrete ansøgninger til projektområderne er mindre krævende end de nuværende tilladelser, da miljøundersøgelser og vurdering af råstofindvindings påvirkning på det konkrete område allerede er foretaget i fm. udlægningen af området som projektområde.

Fællesområder

De nuværende fællesområder har, modsat forventningerne forud for lovændringerne i 2009 og 2015, vist sig at forblive ryggraden i indvindingen af råstoffer fra hav. De giver en fleksibel og geografisk tilgængelig ressource for hovedparten af de råstofindvindende virksomheder. Det foreslås derfor, at fællesområderne fortsat udgør en central kilde til forsyningen af råstoffer og dermed forsynings sikkerheden.

Det foreslås, at der fremadrettet i fællesområderne vil kunne indvindes råstoffer, som ikke skal anvendes i projekter dækket af projektområdebegrebet. Det vil sige, at fællesområderne fremadrettet vil være kendetegnet ved, at der kan indvindes råstoffer til såvel den daglige forsyning som til betonfremstilling – også i større mængder. Det betyder, at i de tilfælde, hvor råstofferne ikke skal anvendes til projekter, hvortil der skal indvindes fra projektområder, jf. definitionen i afsnittet ovenfor²⁷, vil råstofferne skulle indvindes fra fællesområder.

Det foreslås, at der fortsat fastsættes en samlet maksimal mængde i tilladelsens gyldighedsperiode, og at der i alle tilfælde fastsættes en årlig maksimal mængde, som må indvindes i de enkelte fællesområder. Total- og årlige mængdebegrænsninger foreslås imidlertid væsentligt øget, hvor efterforskning og miljøvurdering i øvrigt viser, at dette er miljømæssigt forsvarligt, og hvor råstofmængden er tilgængelig²⁸. Det foreslås fortsat at være en konkret vurdering, hvad der skal være loftet i den enkelte primærtilladelse, da der p.t. ikke vurderes at være et grundlag for i reglerne at fastsætte et generelt loft for årlige indvindinger i fællesområder eller på anden vis på generelt plan normere, hvilke mængder der kan indvindes årligt i fællesområder. Dette skal også ses i lyset af, at hvis den pågældende indvinding ikke sker til projekter omfattet af projektområderne, er indvinding i fællesområder den eneste mulighed for at hente råstoffer fra havet. Hvis modellen virker efter hensigten, og de store mængder til bygge- og anlægsprojekter m.v. indvindes fra projektområderne, vil fællesområderne, når de er udlagt med de større mængder, kunne rumme det resterende behov for råstofressourcer fra havet.

En konsekvens af forslaget om, at større opfyldningsopgaver skal forsynes fra projektområder bliver, at indvinding af råstoffer til opfyldning i mindre mængder er tilladt fra fællesområder (i det omfang, at opfyldningsprojektet ikke er omfattet af kravet om indvinding i projektområder). Det kan på sigt overvejes at indføre en regulering, som begrænser anvendelsen af kvalitetsmaterialer, som viser sig at være knappe, hvis den detaljerede kortlægning giver tilstrækkeligt vidensgrundlag hertil. Dette kan analyseres nærmere, hvis der arbejdes videre med denne model.

Modellen for opnåelse af tilladelse til indvinding i fællesområder foreslås i store træk opretholdt. Det vil sige, at der fortsat vil kunne meddeles primærtilladelse til indvinding i fællesområder på baggrund af udført efterforskning og miljøvurdering, og at andre virksomheder kan opnå tilladelse til indvinding i samme område, som udgangspunkt på samme vilkår som i dag. Der kan fastsættes krav i reglerne om, at opgaven med at udføre slutopmåling i fællesområder, påhviler indehaveren af primærtilladelsen. Dette vil bidrage til det samlede øgede kendskab over råstofforekomsterne. COWI vurderer, at slutopmålingen blot indføres som et krav i reglerne, uden at virksomheden stiller sikkerhed herfor, selvom der er en risiko for, at en virksomhed går konkurs og ikke kan foretage den fremtidige slutopmåling. Det kan overvejes, om der skal ske en ændring i vederlagsstatser i fællesområderne, så vederlagsreduktionen til primærtilladelsesindehaveren, som har stået for efterforskning og slutopmåling, bliver større.

Med udgangspunkt i den øgede statslige kortlægning foreslås opgaven med efterforskning og udlægning af fællesområder fortsat, som i dag, at ligge hos virksomhederne, eventuelt i fællesskab

²⁷ Hermed øges risikoen for, at nogle fællesområder vil nå årligt max. mængde tidligt på året. Det er dog valgt at fastholde, at projektområderne allokeres til projekter af samfundsmæssig relevans for at sikre en klar skillelinje mellem de to områdetyper og for at sikre logikken i, at staten får ansvaret for udlægning af disse områder, som forbeholdes projekter af samfundsmæssig betydning. Konsekvenserne af at placere også indvinding til brug for betonfremstilling i fællesområder, bør analyseres nærmere, såfremt der arbejdes videre med denne model.

²⁸ Det kan ikke afvises, at enkelte virksomheder i perioder vil have behov for at indvinde så store mængder fra fællesområder, at de må lukkes for året i utide, fordi de nye, højere årlige mængdebegrænsninger er nået. Såfremt dette viser sig at være et mere udbredt problem, og mængderne ikke skal anvendes til projekter omfattet af definitionen på projektområderne, kan det overvejes at indføre mulighed for statslig anvisning til fælles- og projektområder, hvor mængderne vurderes at være til stede og sejlafstanden passende.

mellem flere virksomheder. I første omgang forventes en række af de eksisterende fællesområder at kunne genudlægges som fællesområder i det omfang, at efterforskning og miljøvurdering viser, at de ønskede ressourcer er tilgængelige.

Det kan overvejes, om indvinderne i fællesområder skal have en vederlagsstigning til finansiering af statens øgede planlægningsopgave. Det foreslås, at den nuværende adgang til vederlagsreduktion for den virksomhed, som har afholdt udgifter til efterforskning, miljøvurdering og slutopmåling, bibeholdes i den nye model.

Der vil, som det også gælder i dag for fællesområder, ikke skulle stilles sikkerhed for efterforskningen.

8.2.1 Konsekvensanalyse af model 2

Det skal understreges, at der er tale om en *deskriptiv og kort beskrivelse af konsekvenserne*.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Den største samfundsøkonomiske konsekvens ved model 2 er, at den bibringer staten (og regionerne) et langt større overblik over råstofbehov og -forekomster. Modellen leverer hermed et planlægningsværktøj, som vil give mere detaljeret viden om, hvor råstofferne på havet (og på land) findes samt i hvilke mængder og kvaliteter, til gavn for den daglige administration af råstofområdet. Samtidig vil den øgede viden om råstoffernes placering, kvalitet og relative knaphed bidrage til andre helt centrale dagsordener om f.eks. reduktion af Danmarks klimabelastning, øget fokus på økosystemer og belastningen heraf, cirkulær økonomi og planlægning for den samlede udnyttelse af havet (havplan og havstrategi).

Det er, på baggrund af den gennemførte evaluering, forventningen, at samfundet vil kunne få behovet for råstoffer dækket uden de nuværende auktionsområder, og at forsyningssikkerheden dermed opretholdes på samme niveau som i dag. Modellen vil sikre, at det bliver lettere for små virksomheder at operere på markedet, idet tiltag med allokering af store anlægsprojekter med samfundsmæssigt sigte til projektområder og øgede max. mængder i fællesområder vil betyde, at fællesområder i mindre grad lukkes af store indvindingsmængder til infrastrukturprojekter. På sigt er det med til at sikre den lokale forsyning af mindre mængder, og de forventeligt få virksomheder, som indvinder til betonfremstilling, hvor råstofferne ikke anvendes i offentlige bygge- og anlægsprojekter m.v., vil tilsvarende kunne forsynes fra fællesområderne med den øgede max. mængde²⁹. Dette vil være gavnligt for forsyningssikkerheden i bred forstand.

Model 2 vil medføre neutral eller stigende konkurrence. En nedlæggelse af auktionsmodellen vil ikke i sig selv mindske konkurrencen, da modellen i dag reelt ikke bidrager til konkurrence. Omvendt forventer COWI, at virksomheder i fællesområder kan konkurrere mere ligeligt, når store virksomheder ikke pludselig kan "drive" små virksomheder ud af et område. Mere fleksible muligheder for at indvinde i flere udlagte projektområder betyder ligeledes, at det bliver nemmere for virksomheder at konkurrere på afsætningsleddet, idet virksomheder, som i dag ikke har auktionsområder, har bedre sikkerhed for at kunne få adgang til råstofferne, hvis de vinder opgaven med at levere råstoffer til et projekt omfattet af projektområdemodellen.

De offentligt tilgængelige efterforskningsdata vil gavne konkurrencen og forhindre vidensmonopoler, og kan i et bredere perspektiv bidrage til nye forretningsmuligheder for også andre dele af dansk erhvervsliv.

²⁹ Bemærk dog, at der er behov for yderligere analyser af dette som af andre aspekter, såfremt myndighederne vælger at arbejde videre med modellen.

Modellen indebærer en risiko for, at udlagte projektområder ligger helt eller delvist ubenyttede hen i en kortere eller længere periode, da der nødvendigvis må planlægges med større kapacitet end efterspørgsel.³⁰ Tilsvarende problematik er gældende i de nuværende bygherreområder og områder udlagt ved bekendtgørelse i den gældende model.

Endelig er der en risiko for, at offentlige byggeprojekter fordyres, fordi produktionsvederlagsfriheden fjernes. Dette skal dog analyseres nærmere idet fordyrelsen meget vel kan opvejes af, at bygherrerne ikke længere skal betale arealvederlag for udlagte bygherreområder (uanset om det benyttes eller ej) – ligesom bygherrerne ikke længere vil skulle afholde efterforsknings- og udlægningsudgifter og/eller være tvunget til at supplere de nødvendige mængder med indvinding fra de dyrere fællesområder, som det nogle gange er tilfældet i den gældende model.

Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Model 2 indebærer en ny statslig opgave forbundet med den øgede kortlægning. Kortlægningsopgaven forventes at være størst i de første 5 år, hvor der skal kortlægges med særligt henblik på udlægning af projektområder. Herefter forventes kortlægningsopgaven at kunne antage et mindre omfang.

Såfremt der arbejdes videre med denne model, skal beslutningstagere tage stilling til organiseringen af den øgede koordineringsopgave af en samlet planlægning for land og hav. Der er ikke i nærværende konsekvensanalyse foreslået en konkret mode

Også den øgede koordinering om den samlede planlægning for råstofområdet vil indebære nye administrative udgifter for staten. Den del, som er knyttet til råstofindvinding på land varetages i dag af regionerne. Der må forventes en mindre stigning i de administrative udgifter til opgaven med på tværs af regioner og stat at koordinere, vurdere og planlægge det samlede råstofbehov på landsplan. En opgave som ikke løses i dag, ligesom den samlede planlægning for råstofindvinding på havet vil være en ny opgave. Et udgangspunkt er, at der udarbejdes en råstofplan, som dækker en 12-årig periode med revision hvert 4. år, svarende til den nuværende planlægning for råstoffer på land.

Model 2 vil kræve en statslig initial investering til efterforskning og udlægning af projektområder samt til slutopmåling. Som beskrevet ovenfor, vil en så omfattende ændring af tilladelsessystemet forudsætte, at modellen indføres over en længere periode på formentlig ikke under 5 år, når regelgrundlaget er på plads. I løbet af denne periode vil staten kunne udstede den samlede råstofplan, en ny bekendtgørelse for projektområder samt igangsætte løbende kortlægning og udlægning af nye projektområder (efterforskning og miljøvurdering). Sidstnævnte udgifter til efterforskning og miljøvurdering vil svare til, hvad bygherre og virksomhederne i dag selv bekoster i forbindelse med udlægning af auktions- og bygherreområder. Udgifterne forventes derfor at blive tjent ind, når der efter den indledende overgangsperiode åbnes for indvinding i de udlagte projektområder til en højere vederlagsats end for vederlagsfritagede projekter i dag.

COWI foreslår, at projektområder, ligesom de nuværende bygherre- og auktionsområder, kan udlægges i tidligere fællesområder. Det er imidlertid forventningen at virksomheder, som bekoster udlægning af fællesområder, vil have en stor interesse i at disse områder bibeholdes som fællesområder. Det kan føre til vanskeligheder med udpegning af tilstrækkeligt med egnede projektområder.

³⁰ Noget tilsvarende gør sig gældende på elforsyningsområdet, hvor det er nødvendigt at køre med en væsentlig overkapacitet i el-produktion og -net i forhold til gennemsnitsforbruget, for at kunne møde spidsbelastningsefterspørgslen. Denne 'overkapacitet' er en samfundsøkonomisk omkostning, som tjener sig ind qua en ekstrem høj forsyningsikkerhed.

De isolerede administrative opgaver for det offentlige i relation til fællesområderne vil være neutrale i forhold til i dag.

Endelig vil model 2 indebære administrative udgifter til de nødvendige it-mæssige tilpasninger, udarbejdelse af lov- og bekendtgørelsesændringer, samt til løbende ændringer af projektbekendtgørelsen for at opdatere denne med nye områder.

Det er forventningen, at den generelle udlægning af områder ved bekendtgørelse med tilhørende miljøundersøgelser og -vurdering vil være en administrativ tung proces, som skal gentages jævnligt (f.eks. hvert 2. år), når nye områder skal optages på bekendtgørelsen.

Forslag til arbejdsplan for iværksættelse af model 2		
År	Gældende regler	Handling
År 0	Status quo	Udarbejdelse af lovforslag inkl. overgangsregler
År 1	Lovændring træder i kraft Overgangsordning = status quo	Kortlægning og efterforskning iværksættes (munder ud i 2 projektområder) IT-systemer tilpasses Forberede samlet råstofplan, herunder etablering af behovsprognose
År 2	Overgangsordning = status quo	Kortlægning og efterforskning (munder ud i samlet 5 projektområder) Første samlede råstofplan Udstedelse af ny råstofbekendtgørelse
År 3	Overgangsordning = status quo Ny samlet råstofplan træder i kraft Ny råstofbekendtgørelse træder i kraft (inkl. overgangsordning)	Kortlægning og efterforskning (munder ud i samlet 8 projektområder) Forberede ny bekendtgørelse om udlæg af projektområder Vedligehold af samlet råstofplan
År 4	Bekendtgørelse om udlæg af projektområder træder i kraft Overgangsordning = status quo	Kortlægning og efterforskning (munder ud i samlet 11 projektområder) Udstedelse af ny bekendtgørelse Vedligehold af samlet råstofplan
År 5	Ny model træder i kraft	Efterforskning (hvor relevant) Vedligehold af samlet råstofplan

I et forsøg på at sætte et mere konkret estimat på konsekvensvurderingerne har COWI nedenfor opstillet et regneeksempel, der skal synliggøre de potentielle konsekvenser for de offentlige finanser af at indføre model 2.

Estimat for antallet af projektområder:

De præcise økonomiske konsekvenser for en indførelse af model 2 vil afhænge af bl.a. antallet af områder, der udlægges og af områdernes størrelse.³¹ I dag er der allerede udlagt 9 bygherreområder, hvoraf den ene tilladelse er givet på samme tidspunkt som udarbejdelsen af denne rapport. Tilladelserne udløber mellem år 2024 og 2029. Derudover efterforskes eller forventes igangsat efter-

³¹ Man kan f.eks. definere et projektområde, som et veldefineret område inden for et mindre havområde. Dvs. et projektområde kan godt bestå af fx 2-3 mindre områder, som f.eks. ligger i Aarhus Bugt eller lignende.

forskning i områder, som potentielt kan blive til 5-10 nye bygherreområder afhængig af, hvad efterforskningen viser og bygherrerne behov. I lyset af det generelt stigende behov for råstoffer antages, at der herudover skal udlægges yderligere ti nye projektområder over de næste ti år. Et skøn er derfor, at der over en ti-årig periode bør være 25 projektområder.

Det forventes, at en større del af den indvinding, der i dag sker i fællesområder, fremover vil blive flyttet til projektområderne. COWI har ikke datagrundlag til at opgøre, hvor store mængder det drejer sig om. Det ville kræve, at vi kendte de enkelte indvinders anvendelsesformål, og den viden fremgår hverken fra primærtilladelsesindehaverens ansøgningsmateriale for området, ligesom interviews med indvindingsvirksomhederne heller ikke giver et præcist billede af dette. COWI har derfor antaget at 40 pct. af den indvinding, der i dag finder sted i fællesområderne, fremover vil finde sted i projektområderne.

Estimat for Miljøstyrelsens udgifter ved at indføre model 2:

COWI har opstillet en beskrivelse af de forventede administrative opgaver og udgifter forbundet med indfasningen af model 2 og har efterfølgende bedt Miljøstyrelsen vurdere udgifterne hertil. I nedenstående boks fremgår opgaverne med udlægning og tilladelse.

Opgaven med udlægning og udstedelse af tilladelse

Udlægning ved bekendtgørelse:

- Indkøb af ydelse knyttet til kortlægning af nye og tidligere udlagte indvindingsområder mhp. at lokalisere årligt 2-3 nye indvindingsområder.
- Indkøb af ydelse til efterforskning og miljøundersøgelser og udførelse af miljøvurderinger til i første omgang 10 områder.
- Indkøb af ydelse til slutopmåling ved ophør af gyldighedsperiode for udlagte projektområder formentlig løbende efter 10 år.
- Udarbejdelse af bekendtgørelse samt strategisk miljøvurdering heraf, samt habitat og vandplanlægningsvurderinger. VVM-kollegaer kan evt. bistå hertil.
- Genudstedelse, samt ny strategisk miljøvurdering med nye områder, f.eks. hver 5. år eller hvad der er passende kadence i forhold til Miljøstyrelsens øvrige planlægning.

Konkrete tilladelser til indvinding i projektområder:

- Behandling af 2 områder årligt. Sagsbehandlingen vil bestå i at behandle en screeningsafgørelse + evt. VVM-afgørelse samt vurdering af andre miljøparametre (Natura 2000 + vandplanlægning). COWI vurderer, at hovedparten af de nuværende krav til en ansøgning, jf. råstofbekendtgørelsens § 8, stk. 3 og bilag 3, vil skulle vurderes generelt i f.t. udlægningen af området og ikke i f.t. den enkelte tilladelse.
- Herudover ressourcer til it, planlægningsopgaven og tilsyn.

På baggrund af beskrivelsen har Miljøstyrelsen estimeret de samlede øgede udgifter ved model 2 til 12-16 mio.kr. årligt. Udgiften er bl.a. afhængig af omfanget af efterforskningsbehovene, som igen vil være afhængig af bl.a. omfanget af nye større anlægsprojekter, behov for materialer til kystbeskyttelse m.v. Der er tale om mer-udgifter, udover de 5 mio. kr. Miljøstyrelsen årligt anvender til opgaven med råstofindvinding til havs under de gældende regler.

Scenarier for vederlagsopkrævningen i projektområder

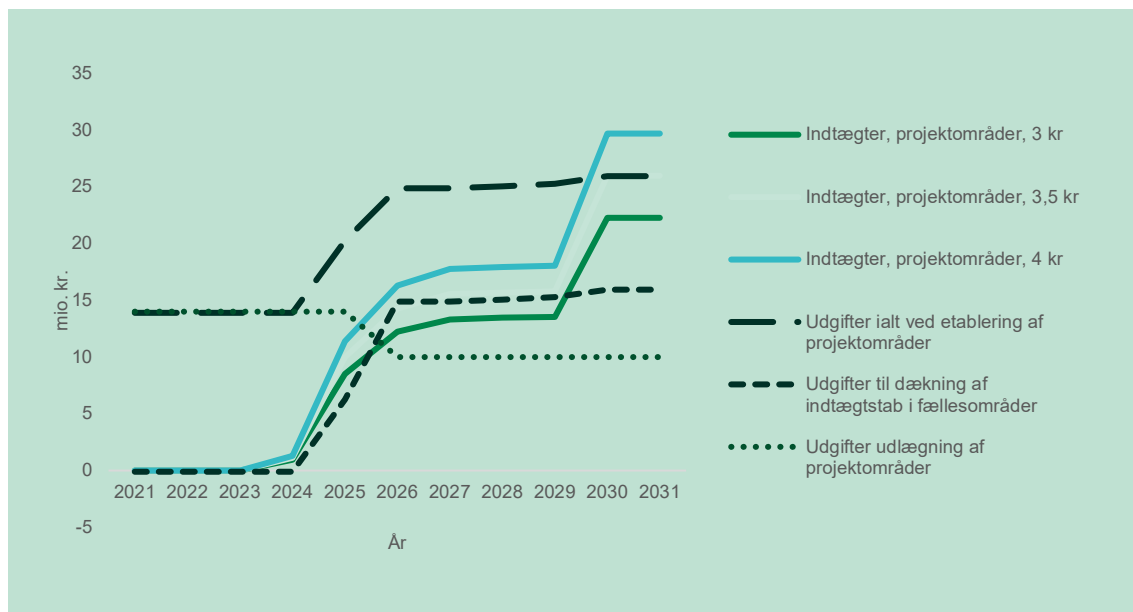
Den største ændring ved at indføre projektområder er, at bygherrer, der efter gældende regler i dag er fritaget fra produktionsvederlagsbetaling i bygherreområder, fremover skal betale et produktionsvederlag, svarende til de udgifter staten har i forbindelse med at udlægge projektområderne, samt øvrige forøgede udgifter til planlægning. Samtidig falder provenuet fra fællesområderne som følge af, at indvindingsmængder flytter over i projektområderne.

For at kunne estimere udviklingen i statens vederlagsindtægter ved at indføre model 2, tager vi udgangspunkt i en fremskrivning af, hvilke indvindingsmængder, der kan forventes fremover i en model 2. Hvordan fremskrivningen af indvindingsmængderne er udarbejdet, uddybes i bilag 4.

Med et estimat for udviklingen i de faktiske indvindingsmængder i både projektområder og model 2-fællesområderne, kan provenuet ved model 2 beregnes for forskellige vederlagssatser i projektområderne. Vederlagssatsen i de nye fællesområder antages at være det samme som i eksisterende fællesområder. Det antages, at 40 pct. af den nuværende indvinding i fællesområderne fremover vil ske i projektområder.

Figur 8-1 nedenfor viser, hvordan indtægterne fra vederlagsopkrævningen ser ud for tre forskellige vederlagssatser. Foruden kurverne for de potentielle fremtidige indtægter fra projektområderne, viser figuren et groft estimat for udgifterne til projektområderne (de stiplede linjer). Opgørelsen af de samlede udgifter indeholder dels:

- Miljøstyrelsens estimat for mer-udgifter forbundet med at forvalte de nye projektområder, herunder efterforskning, miljøundersøgelser, udlægning. Merudgifterne antages (baseret på Miljøstyrelsens skøn), som tidligere nævnt at udgøre ca. 14 mio. kr. årligt de første fire år (fra 2021-24), for at falde til 10 mio. kr./år (fra 2025 og frem).
- Forøgede udgifter til at dække indtægtstab fra faldende vederlagsindtægter i fællesområderne (som resultat af at indvindingsmængder flytter fra fællesområder og over i projektområder). I dag, betaler bygherrer og andre indvindere et vederlag på 6-8 kr. pr. m³ indvundet i fællesområderne. Det siger sig selv, at når denne mængde ikke længere indvindes i fællesområderne, medfører det et tab af provenu for staten. Model 2 forudsætter således, at staten dækker dette 'indtægtstab' ved at opkræve vederlag for indvinding i projektområderne.



FIGUR 8-1 Projektområder. Provenu fra projektområder for vederlagssatser på hhv. 3, 3½ og 4 kr. pr. m³ (grønne kurver). Udgifter ved at indføre projektområder; i alt (grove stiplede linje) samt fordelt på statens mer-udgifter ved udlægning projektområder (fin stiplet linje) og udgifter til at dække indtægtstab i fællesområder (mellemlinje).

Kilde: COWIs beregninger baseret på tal fra Miljøstyrelsen

Med et vederlag på 3 kr. pr. m³, vil projektområderne fra 2030 generere 22 mio. kr./år i provenu³². Dette vil ikke være tilstrækkeligt til at dække statens samlede udgifter på 26 mio. kr./år i 2030 til både udlægning af områderne og dækning af tab af indtægter i fællesområderne. Statens provenu stiger til 30 mio. kr./år, hvis vederlaget sættes til 4 kr. pr. m³.

Foruden at opgøre de potentielle udgifter og indtægter ved etableringen af projektområderne, har COWI opgjort udviklingen i det samlede indtægt- og udgiftssystem ved udfasningen af den eksisterende tilladelsesmodel og overgangen til den nye model – dvs. inklusive fællesområderne. Disse beregninger fremgår af Bilag 5.

Det er vigtigt at understrege, at beregningerne er baseret på estimater. Samtidigt ses der på et ti-årigt sigte. Det er klart, at forlænges tidshorisonten for beregningerne, kan vederlaget sættes lavere, idet der er længere tid til at 'indhente' den initiale investering. I beregningerne er der heller ikke lagt en trend på, der reflekterer forventninger om generelt øget indvinding af råstoffer. I tilfælde af at indvindingsmængderne øges, vil vederlaget kunne sættes ned (eller indtægterne ville vokse hurtigere). Det omvendte gør sig naturligvis gældende, hvis indvindingsmængderne skulle falde.

Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Den største administrative og økonomiske forbedring for erhvervet med indførelsen af den nye model er, at det bliver tydeligt i regler og administration, hvilken type projekter som skal indvinde fra hvilke områder. Det betyder, at virksomheder, som ikke indvinder til et projekt omfattet af definitio-

³² Det er vigtigt at bemærke, at beregningerne inkluderer, at anlægsprojekter vedtaget ved lov, som i dag er undtaget for at betale vederlag i bygherre og auktionsområder, samt Kystdirektoratet, skal betale vederlag i den nye model, som kompensation for, at staten afholder udgifterne med udlægning af områderne. Vælger man at fortsætte den nuværende praksis, hvor disse er undtaget for at betale vederlag, vil Miljøstyrelsens provenu i den nye model falde tilsvarende. Dette ville man således skulle kompensere for i modellen. Enten ved højere vederlagssatser, differentierede vederlagssatser og/eller længere 'tilbagebetalingshorisont' end de 10 år, der her er benyttet.

nen på projektområder, vil skulle indvinde i fællesområder, også hvor der er tale om større mængder. Samtidig forventes en større del af fællesområderne at kunne udlægges med øgede mængder. Dette forventes at forbedre virksomhedernes muligheder for at planlægge indvindingsaktiviteterne. Risikoen for, at et indvindingsområde pludselig lukkes, og at virksomheden derfor må lægge produktionen om, eller må importere for at overholde leveranceforpligtelser, mindskes væsentligt.

I forhold til den nuværende gældende model forventes erhvervet – efter en opstartsfasen - at opleve, at sagsbehandlingstiden for indvinding til projekter nedsættes, da projektområder allerede vil være udlagt på forhånd. Den tungeste del af miljøvurderingen vil dermed også allerede være foretaget i forbindelse med udlægningen. Der bliver endvidere administrative og omkostningsmæssige lettelser for de virksomheder, som fremover indvinder i projektområderne, da de ikke skal ansøge om tilladelse til indvinding i fællesområder eller afholde omkostninger til udlægning af enten et auktionsområde eller et bygherreområde. Virksomheder (og bygherrer), som indvinder i projektområder, vil ikke skulle foretage risikofyldte investeringer i efterforskning og miljøvurdering, da disse opgaver varetages af staten. Til gengæld vil bygherrer for alle projekter omfattet af projektområdedefinitionen (se ovenfor) nu skulle betale et produktionsvederlag for indvinding i projektområderne svarende til dækning af statens udgifter til udlægning af disse.

Det forventes, at de økonomiske og administrative byrder knyttet til indvinding i fællesområder vil være stort set som i dag. Dog vil primærtilladelsesindehaveren få en ny opgave forbundet med slutopmåling. Udgifterne hertil vil kunne modsvares af en vederlagsreduktion, som dækker virksomhedens udgifter til slutopmåling. Samlet set vil virksomheder, som indvinder i fællesområder, opleve en begrænset stigning i vederlaget. Virksomheder, som i dag indvinder større mængder i auktionsområder, som fremover vil skulle indvinde i fællesområder, vil opleve en reduktion i de administrative og økonomiske byrder knyttet til deltagelse i auktion, betaling af arealvederlag, sikkerhedsstillelse etc.

Klima- og miljømæssige konsekvenser

COWI forventer, at der vil være positive klima- og miljøkonsekvenser ved model 2. Det største potentiale kommer fra den øgede kortlægning og planlægning mellem hav og land, som muliggør, at sekundære materialer i højere grad kan indtænkes som substitution af de ikke-fornybare, primære råstofressourcer. En samlet national plan eller strategi kan ligeledes anvendes, når der stilles krav til offentlige indkøb efter principperne i den cirkulære økonomi.

Transporten udgør en meget stor del af råstoffernes *carbon footprint*. COWI forventer derfor, at modellen vil give lettere, positive konsekvenser for miljø og klima, i takt med at indvindingsområder udlægges rationelt i forhold til transportafstande. Erhvervets udlægning af områder sker i dag også rationelt, men med de nye projektområder, forventer COWI, at der vil være færre indvindere, der må henvise kunder til land-materialer eller være nødt til at sejle længere for at hente materialer når fællesområder spidsbelastes og midlertidigt lukkes.

Som nævnt under de samfundsøkonomiske konsekvenser, vil det formentligt være lettere at operere på markedet for små-indvindere. Model 2 vil på den måde have positive konsekvenser for konkurrenceelementet på området. Samtidig skal man holde sig for øje, at modellen kan få negative miljø- og klimakonsekvenser fordi (ifølge et notat³³ fra 2013, og som også påpeget af interviewpersonerne, som har deltaget i evalueringen) små-indvindingsvirksomheder oftere anvender ældre og mere forurenende fartøjer end de store virksomheder, som ofte har investeret i en mere miljø- og klimavenlig flåde. Model 2 kan derfor eventuelt kombineres med, at der fremadrettet stilles miljø- og klimakrav til fartøjs- og drivmiddel-anvendelsen.

³³ "Forbedrede konkurrenceforhold ved råstofindvinding på havet", 2013, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, samt Naturstyrelsen.

8.3 Skematisk oversigt over modeller

Elementer	Eksisterende model	Justeret status quo-model	Ny model
Planlægning	Begrænset planlægning.	Begrænset planlægning.	Øget koordinering af national planlægning for råstofindvinding, herunder overblik over tilgængelige ressourcer, og kortlægning af behov på land.
Kortlægning	Begrænset statslig kortlægning.	Begrænset statslig kortlægning.	Øget statslig kortlægning.
Tilladelsestyper	Auktionstilladelser. Bygherretilladelser. Fællesområdetilladelser.	Auktionstilladelser Bygherretilladelser – med pligt til anvendelse for en nærmere defineret kreds af større projekter (udvides ift. i dag med infrastrukturprojekter, herunder havne ³⁴). Fællesområdetilladelser – med øgede grænser på både total- og årlige tilladte mængder, hvor efterforskning og miljøvurdering tilsiger dette.	Projektområder – statsligt udlagte områder til bygge-, anlægs- og infrastrukturprojekter samt kystsikring og dige vedligehold. Fællesområdetilladelser (samme formulering som i model 1) – med øget mængdegrænse både samlet og individuelt, hvor efterforskning og miljøvurdering tilsiger dette.
Efterforskning	Virksomheder udfører.	Virksomheder udfører.	Staten udfører i projektområder. Virksomheder udfører i fællesområder.
Udlægning af områder	Virksomheder udlægger. Staten kan ikke modsætte sig, at der opnås tilladelse til indvinding i fællesområder – og at råstoffer fra disse områder anvendes til store bygge- og anlægsprojekter.	Virksomheder udlægger	Staten udlægger projektområder, som skal være tilgængelige, når projekterne opstår. Virksomheder udlægger fællesområder – evt. i fællesskab.

³⁴ Dette er i overensstemmelse med lovgivers intentioner i forarbejderne.

Vederlag	Areal- og produktionsvederlag i bygherre og auktionsområder. Produktionsvederlag med reduktionsmulighed i fællesområder.	Fortsat både areal- og produktionsvederlag i auktions- og bygherreområder, hvor der ikke er vederlagsfrihed, samt vederlagsreduktion ved udført efterforskning i fællesområder. Det kan overvejes at ændre vederlagssatserne, bl.a. for at opretholde vederlagsprovenuet til staten	Der betales alene et produktionsvederlag i projektområder, også blandt tidligere vederlagsfritagede tilladelser i bygherreområder. Den nuværende adgang til vederlagsreduktion for den virksomhed, som har afholdt udgifter til efterforskning og miljøvurdering af fællesområder, videreføres. Der indføres krav om slutopmåling. Det kan overvejes at ændre vederlagssatser, så udførelse af efterforskning og slutopmåling i fællesområder giver en større vederlagsreduktion.
Sikkerhedsstillelse	Der stilles sikkerhed forud for efterforskning i auktions- og bygherreområder.	Der stilles sikkerhed forud for efterforskning i auktions- og bygherreområder.	Der indføres sikkerhedsstillelse for slutopmåling i fællesområder
Varetagelse af miljø- og klimahensyn (ud over krav om miljøvurdering mv.)	Nej	Nej. Eventuelt kan det dog undersøges, i hvilket omfang der – inden for konkurrenceregler og international regulering af søfarten – kan fastsættes krav eller indarbejdes incitamentter til øget brug af brændstofeffektivt materiel, brug af biobrændsler etc.	Ja. I takt med at et bedre vidensgrundlag opnås gennem øget kortlægning, udlægges nye områder rationelt ud fra klima- og miljøhensyn, så der sikres kortest mulig sejlafstand ³⁵ . Samtidig giver øget planlægning mulighed for i højere grad at sammentænke behovet for råstoffer med øget genanvendelse.

³⁵ Det bør undersøges, om der – inden for konkurrenceregler og international regulering af søfarten – kan fastsættes krav til øget brug af brændstofeffektivt materiel og brug af biobrændsler.

Bilag 1. Forandringsteori

Bilag 1.1 Delmål a: fri og større konkurrence

Med udgangspunkt i den samlede lovpakkes intentioner og mål har COWI opstillet følgende evalueringsramme til at undersøge, om modellen med auktioner, fællesområder og bygherreområder medvirker til at skabe en fri og større konkurrence mellem indvindere, og hvordan vederlag og eksisterende kortlægning understøtter dette:

Virkemiddel	Resultater	Mål
<ul style="list-style-type: none"> Tilladelsessystem med tre kategorier af tilladelser med indbyggede økonomiske incitamenter. Offentliggørelse af data fra efterforskningen, når indvindingsstilladelse er meddelt. Fritagelsesmuligheden for vederlagsbetaling for bygherrer til anlægsprojekter vedtaget ved lov, så denne kun gælder i udlagte bygherreområder. Øget gennemsigtighed i auktionsprocessen. Eneretsperiode på ti år. 	<ul style="list-style-type: none"> Antal virksomheder, der oplever, at de har øget incitament til at anmode om at få et område på auktion. Antal virksomheder, der oplever, at de har øget incitament til at deltage i auktioner. Antal virksomheder, der oplever, at de har øget incitament til at udlægge et bygherreområde. Antal virksomheder, der oplever, at de har øget incitament til at genudlægge et fællesområde. Antal virksomheder, der har øget incitament til at søge om at få udlagt et tidligere auktionsområde til fællesområde. Antal virksomheder, der oplever, at de har øget incitament til at kombinere indvinding i auktions- og bygherreområder med indvinding i fællesområder (2015-ændringen). 	<ul style="list-style-type: none"> En fri og større konkurrence mellem virksomheder, der indvinder råstoffer fra hav.
Indikatorer for målopnåelse		
<ol style="list-style-type: none"> Nye virksomheder kan indtræde på markedet. Et stigende antal virksomheder anmoder om at få et område på auktion. Et stigende antal virksomheder byder på auktion. Stigende budpriser. 		
Undersøgelsesspørgsmål		
<ol style="list-style-type: none"> Hvordan er auktionssystemet udnyttet gennem årene i forhold til det forventede ved lovændringen? Hvorfor er der ikke flere virksomheder, som ønsker udlagt auktionsområder? Hvad skal der til for, at virksomheder byder på auktion? Hvordan påvirker bygherreområder konkurrencen? Hvad skal der til for, at virksomheder genudlægger fællesområder eller søger om, at et tidligere auktionsområde udlægges til fællesområde? Hvordan understøtter systemet med tre typer tilladelser konkurrencen om råstoffer fra hav? Hvordan påvirker råstofvederlaget konkurrencen? Hvilken nytte har virksomhederne af statens kortlægning? Hvordan påvirker det konkurrenceforholdene, hvis staten i højere grad bidrager til at kortlægge områder? Hvordan finansieres en evt. øget kortlægningsindsats? Hvordan kunne et andet ansøgnings- og tilladelsessystem se ud, og hvad vil konsekvenserne være, såfremt systemet ændres, f.eks. til færre typer eller ved justering af vilkårene for typerne? 		

DELMÅL B: ØGET INDVINDING AF RÅSTOFFER FRA HAV

Med udgangspunkt i lovens intentioner og mål har COWI opstillet følgende evalueringsramme til at undersøge, om rammerne for råstofindvinding understøtter målsætningen om øget indvinding af råstoffer fra hav, herunder hvorfor branchen foretrækker at hente råstofferne i fællesområderne frem for eneretsområderne, og hvilke barrierer der er for øget anvendelse af eneretsområderne.

Virkemiddel	→ Resultater	→ Mål
<ul style="list-style-type: none"> • Fællesområder • Bygherreområder og auktionsordningen • Auktionsordningen og bygherreområder i kombination med salg fra fællesområderne • Tilladelser til nyttiggørelse af oprenset havbundsmateriale og hierarki for anvendelse af sediment (bypass, nyttiggørelse og klapning). 	<ul style="list-style-type: none"> • Antal virksomheder, der oplever øget incitament til at tømme et fællesområde. • Antal virksomheder, som oplever øget incitament for at hente råstoffer i auktions- eller bygherreområder. 	<ul style="list-style-type: none"> • Øget indvinding af råstoffer fra hav ¹⁺². • Øget indvinding af råstoffer fra hav relativt til råstoffer fra land³.
Indikatorer for målopnåelse		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Stigende indvindingsmængder 2. Øget lodsning fra hav 3. Øget hav/land-ratio 4. Øget andele af materiale til nyttiggørelse 5. Evt. øget nettoeksport 6. Tømning af fællesområder/effektiv udnyttelse. 		
Undersøgelsesspørgsmål		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Er det hensigtsmæssigt, at tidligere overgangsområder, auktionsområder mv. kan udlægges til fællesområder, eller bør deres anvendelse blive fastholdt? Skal der være mulighed for at afmelde visse områder, der p.t. er udlagt? 2. Er det problematisk, når fællesområderne anvendes til større ad hoc-opgaver, f.eks. store anlægsprojekter? 3. Er det problematisk, at det er tilfældigt, hvilke fællesområder der tømmes? 4. Hvordan skal reglerne for slutopmåling i fællesområder konstrueres? 5. Er det problematisk, at mange tilladelser udløber i 2025? Hvorfor, og hvad kunne en løsning være? 6. Hvilke konsekvenser har det, at viden om, hvilke fællesområder der stadig er råstoffer tilbage i, ikke umiddelbart er tilgængelig (dvs. manglende kendskab til kortlagte ressourcer)? 7. Er bygherreområderne attraktive for bygherrerne? 8. Er der behov for at indføre nye typer af tilladelser? Hvilke? 9. Hvordan er det muligt i nye tilladelser at inddrage behovet for råstoffer? Hvilke kriterier skal evt. foreligge for at give et validt bud på råstofbehovet til enten et konkrete projekt eller mere generelt? Kan dette indgå i en bedre styring af den samlede råstofindvinding? 		

Bilag 1.2 Delmål c: øget efterforskning i nye områder

Med udgangspunkt i lovens intentioner og mål har vi opstillet følgende evalueringsramme til at undersøge branchens incitament til efterforskning i nye områder, herunder spørgsmålet om, hvorfor efterforskningen i nye områder ikke er større, og hvordan det vil se ud fremover ved uændrede incitamentsstrukturer. Konkret vil vi komme ind på, hvordan modellen for råstofansøgninger og -tilladelser bør indrettes, så det bliver mere attraktivt at efterforske nye råstofindvindingsområder eller at få udlagt nye mængder i eksisterende områder.

Virkemiddel	Resultater	Mål
<ul style="list-style-type: none">• Mulighed for ved auktion at sikre sig et område med eneret til indvinding inden for et afmålt tidsrum• Reduktion i vederlag ved udført efterforskning i fællesområder.•	<ul style="list-style-type: none">• Antal virksomheder, der oplever, at auktionssystemet har medført øget incitament til at efterforske nye områder.• Antal virksomheder, som oplever, at vederlagsstrukturen har givet øget incitament til at efterforske nye områder.	<ul style="list-style-type: none">• Øget kortlægning af nye områder ¹.• Løbende udnyttelse og genudlægning i fællesområderne.
Indikatorer for målopnåelse		
<ol style="list-style-type: none">1. Samlet areal, der kortlægges fordelt på områdetype. NB: Det kan variere fra år til år afhængig af udløb af tilladelser.2. Fordeling af udlagte arealer for de tre områdetyper.		
Undersøgelsesspørgsmål		
<ol style="list-style-type: none">1. Hvilke barrierer oplever branchen for øget efterforskning?2. Hvordan kan råstofansøgningsmodellen indrettes, så det bliver mere attraktivt at efterforske råstofområder?3. Skal staten spille en anden rolle for at fremme lysten for branchen til at efterforske nye områder? Og hvordan?4. Skal staten spille en anden rolle i forhold til, hvor råstofindvindingen må foregå?5. Er statens kortlægning af spekulative råstoffer tilstrækkelig til at give en indikation af, hvilke råstoffer og i hvor store mængder de er i de kortlagte områder?		

Bilag 1.3 Delmål d: vederlagsstrukturen skal understøtte reguleringen

Med udgangspunkt i lovens intentioner og mål har COWI opstillet følgende evalueringsramme for hovedmål D til at undersøge spørgsmålet, om vederlaget understøtter reguleringen mest muligt, eller om der er opstået en skævvridning eller andre uhensigtsmæssigheder som følge af de økonomiske virkemidler.

Virkemiddel	Resultater	Mål
<ul style="list-style-type: none">• Generel vederlagsstruktur (kombinationen af areal- og produktionsvederlag), der potentielt sikrer, at råstoffer ikke reserveres i længere perioder.• Besparelse i vederlaget i fællesområder for den virksomhed, som har udført efterforskningen.• Fritagelse for vederlagsbetaling i bl.a. kystbeskyttelsesprojekter.	<ul style="list-style-type: none">• Antal virksomheder, der oplever, at med den nuværende vederlagsstruktur er indvinding fra hav lige så profitabelt som indvinding på land.• Antal virksomheder, der oplever, at med besparelse i vederlaget ved udførelse af kortlægning/efterforskning, opnås der en mere ressourceeffektiv råstofindvinding.	<ul style="list-style-type: none">• Vederlag understøtter regulering, herunder øget indvinding fra hav, fri konkurrence og øget efterforskning.• Råstoffer fra hav sidestilles med råstoffer fra land ¹.• Statslige indtægter for at stille råstoffer til rådighed for kommerciel udnyttelse.• Tilpasning til udenlandske indvindingstilladelsessystem.
Indikatorer for målopnåelse		
<ol style="list-style-type: none">1. Øgede statslige indtægter2. Omkostninger på havmaterialer svarer til omkostningerne forbundet med indvinding på land		
Undersøgelsesspørgsmål		
<ol style="list-style-type: none">1. Har vederlaget på havet medført, at prisen for havmaterialer i højere grad svarer til den pris, en råstofindvinder betaler for indvinding på land?2. Er det økonomisk mere attraktivt at importere råstoffer end at hente dem i Danmark – enten fra hav eller på land?3. Har vederlaget indflydelse på, om nogle råstoffer er mere attraktive at indvinde end andre?4. Bør – og kan – vederlaget indrettes, så de mest attraktive og sparsomme ressourcer er de dyreste?5. Har vederlaget betydning for indvindernes valg af tilladelsestype?6. Hvordan er sammenhængen mellem omkostningerne ved udlægning af nye områder og vederlaget samt ønsket om at fremme efterforskning og udlægning?7. Er vederlaget for lavt i forhold til påvirkningen af indvindingen og hermed i forhold til den samfundsmæssige omkostning, f.eks. miljøpåvirkningen?		

Bilag 2. Interviews

INTERVIEWEDE VIRKSOMHEDER- OG AKTØRER I FØRSTE RUNDE INTERVIEWS:

Virksomhed

Flintholm Sten & Grus ApS
Hundested Sten og Grus ApS
Krogsh A/S
NCC Industry A/S
Næstved Sten og Grus ApS
Rohde Nielsen A/S
SIBELCO NORDIC A/S
Sten & Grus Prøvestenen A/S
Thyborøn NordsøRal A/S
Frederikshavn Kommune
Kystdirektoratet
Lindø Port of Odense A/S
Aarhus Havn
By og Havn

INTERVIEWEDE VIRKSOMHEDER OG AKTØRER I ANDEN RUNDE INTERVIEWS:

Organisation/virksomhed

NCC Industry A/S
Rohde Nielsen A/S
Thyborøn NordsøRal A/S
Aarhus Havn
Lindø Port of Odense A/S
Danish Shipping
Danske Havne

Bilag 3. Interviewguides

INTERVIEWGUIDE, FØRSTE RUNDE AF INTERVIEWS (VIRKSOMHEDER):

A. Auktioner

1. I har deltaget på auktion. Hvorfor er det attraktivt/ikke attraktivt for jer at deltage? [Strategisk velbebyggende, kort efterforskningsperiode, risiko for resultatløs efterforskning, auktionsprocessen]

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

Åbent spørgsmål

3. Hvilke projekter, leverer I typisk materiale til fra jeres auktionstilladelser:

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

- Betonfremstilling
- mindre anlægsprojekter
- større anlægsprojekter
- kystfodring
- Andet, hvad:

4. Auktionsområdet giver - hvis man vinder auktionen - en eneret til området. Er eneretten attraktiv for dig?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

ja

Hvis 'ja', hvorfor:

Nej

5. Eneretten gælder i op til 10 år. [Der er mulighed for at søge om at få området på auktion igen og med en ny eneretsperiode på yderligere 5 år] Er eneretsperioden passende?

Betingelse: vises for respondenter, der svarede 'nej' i spørgsmål 4

- Ja
- Nej, den bør være længere
- Nej, den bør være kortere

6. Hvilke overvejelser om råstofbehovet i den 10-årige periode, som en eneret gælder, gør du dig, inden du byder på en auktion?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

Åbent spørgsmål

7. Har manglende eller usikre prognoser om råstofbehovet betydning for, om du i højere grad vil deltage i en auktion?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

Nej

<input type="checkbox"/>	Ja
Uddyb gerne:	

8. I auktionsområder betales et arealvederlag. Påvirker arealvederlaget omfanget af det areal, I søger om indvindingsstilladelse til?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

<input type="checkbox"/>	Nej
<input type="checkbox"/>	Ja, uddyb gerne:

9. I auktionsområder blev minimumsproduktionsvederlaget i 2015 nedsat fra 50% af den årlige, tilladte indvindingsmængde til 30%. Giver det jeres virksomhed et øget incitament til at byde på auktion?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

<input type="checkbox"/>	ja
<input type="checkbox"/>	Nej, uddyb gerne:

10. I 2015 blev reglerne for indmelding af områder, der ønskes på auktion, ændret, så det er virksomheder, der definerer et auktionsområde. Finder du denne regel attraktiv? [Er det blevet mere gennemsigtigt og føler de, at de får mere medbestemmelse?]

1. vises for respondenter, der har deltaget i auktion

<input type="checkbox"/>	Ja, uddyb gerne
<input type="checkbox"/>	Nej, uddyb gerne:

11. Har I overvejet at gå sammen med andre virksomheder om at byde på en auktion? (Det vil kræve en juridisk konstruktion, hvor ansvaret for bud, efterforskning m.v. er entydigt placeret hos en juridisk "person/firma")

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

<input type="checkbox"/>	Ja [Filter: spring til spørgsmål 11.b]
<input type="checkbox"/>	Nej [Filter: spring til spørgsmål 11.c]

11.b. Hvad har afholdt jer fra det?

Betingelse: vises for respondenter der svarede 'ja' på spørgsmål 11

<input type="checkbox"/>	Vi vidste ikke, at det var en mulighed
<input type="checkbox"/>	Det er besværligt
<input type="checkbox"/>	Andet, uddyb:

11.c. Hvorfor ikke?

Betingelse: vises for respondenter der svarede 'nej' på spørgsmål 11

Åbent spørgsmål

B. Fællesområder

12. I hvilke farvande oplever din virksomhed at kunne få dækket behov for mængder og kvalitet, når I indvinder i fællesområder?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

Åbent
spørgsmål

12a. Er der farvande, hvor der er problemer med at få dækket mængde og kvalitet?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

- Nej
- Ja, hvilke

13. Hvor indvinder I så

Betingelse:

1. vises for respondenter, der svarede 'ja' i 12a

- På land
- I auktionsområde
- I bygherreområde
- Import/andet?

4. Hvilke projekter, leverer I typisk materiale til fra indvinding i fællesområder [er det nogle andre anvendelser end jeres indvinding fra auktionsområder]?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

- Betonfremstilling
- mindre anlægsprojekter
- større anlægsprojekter
- kystfodring
- Andet, hvad:

15. Ifølge lovgivningen er det hensigten, at fællesområder skal levere råstoffer til "den daglige forsyning". Oplever du, at fællesområder anvendes efter hensigten?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

- Ja
- Nej. [Filter: [spring til spørgsmål 16](#)]

16. Går det ud over den råstofindvinding I havde planlagt?

Betingelse: vises for respondenter, der svarede 'nej' i 16

- Ja
- Nej

17. Er der nogle fællesområder, der er mere attraktive at indvinde i end andre [større konkurrence]?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

- Ja, områder med en attraktiv ressource
- Ja, områder, der ligger tæt på gode losningssteder med en udbygget infrastruktur
- Ja, andet?
- Nej

18. Oplever du, at det er tilfældigt, hvilke områder den tilladte mængde først indvindes?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

Ja

Nej

19. Når en virksomhed gennemfører efterforskning i et fællesområde får man en lavere takst end andre (ca. 2 kr. lavere). Fremmer den lavere vederlagssats i fællesområder lysten til at efterforske og dermed at udlægge nye fællesområder?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

Ja

Nej, hvorfor ikke?

D. Statens rolle og kortlægning af råstoffer

23. Er statens kortlægning fyldestgørende for at du kan vurdere, om der er grundlag for at gå videre med en efterforskningsansøgning?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

Ja

Nej.

24. Mangler du nogle af følgende data i den kortlægning, som staten foretager hvert år?

Data om råstofkvaliteten [typen]

Data om råstofmængde [volumen]

Data om udstrækning af råstoffer [areal] [\[Filter: spring til spørgsmål 25\]](#)

Andet, uddyb gerne

25. Har I interesse i, at staten i højere grad bidrager til kortlægning af områder, vel vidende at vederlaget også ville stige for at kunne dække statens stigende omkostninger?

Betingelse: vises for respondenter, der svarede 'Data om udstrækning af råstoffer' i 24

Ja

Nej

26. Ville det gøre udlægning af nye indvindingsområder mere attraktivt for jer, hvis statens kortlægning indeholdt flere valide data om områdernes råstoffer og volumen?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

Ja

Nej

27. Ville det være en fordel for jer, hvis staten spiller en mere aktiv, styrende rolle [udover kortlægning] i forhold til at anvise, hvilke områder der kan indvindes fra og af hvem?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

Ja [uddyb: fx. det ville blive mere gennemskueligt for ansøger at få overblik over, hvor der kan opnås tilladelse]

- Nej [uddyb]

E. Vederlag

28. Har vederlaget betydning for, om du finder det mere attraktivt at indvinde råstoffer på land frem for på havet?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

- Vi har slet ikke mulighed for at indvinde på land
- Ja
- Nej

29. Betyder vederlaget, at det er mere attraktivt for dig eller branchen generelt at importere råstoffer?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

- Ja
- Nej

F. Forslag til forbedringer

30. Hvad fungerer godt ved den nuværende lovgivning?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

Åbent
spørgsmål

31. Har du forslag til ændringer af den eksisterende ansøgningsmodel? Fx. i forhold til ansøgning og områdetyper, tilrettelæggelsen af vederlaget, differentiering af vederlag for forskellige råstofkvaliteter, andet:

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

Åbent
spørgsmål

32. Tak for din tid og deltagelse. Vil du være interesseret i at stille dig til rådighed for et eventuelt opfølgende interview? Eller må COWI kontakte dig ved eventuelle uddybende spørgsmål?

Betingelse: vises for respondenter, der har deltaget i auktion

- Ja, telefonnr:
- Nej

INTERVIEWGUIDE. ANDEN RUNDE INTERVIEWS:

Vi har tidligere talt sammen om visse af råstoflovens regler for råstofindvinding på havet, især i forhold til konkurrenceforhold, indvindingsaktivitetens størrelse f.eks. i forhold til land, efterforskning af nye områder og betydningen af vederlaget.

Vi henvender os nu igen med henblik på en dialog/drøftelse – mere end et egentligt interview. Formålet er at indhente jeres foreløbige syn på nogle af de ændringsmuligheder, der foreligger. Der er altså tale om en dialog om mulige ændringer. Det er derfor ikke sikkert at de ændringer vi taler om, kommer til at blive realiseret – men de kommer måske til at indgå i en slags 'idé-katalog' som grundlag for den fortsatte dialog om området mellem jer, jeres branche og Miljøstyrelsen.

Drøftelsen vil koncentrere sig om emnerne "generelle strukturer i en ny model" samt "tilladelsestyper" og "vederlag".

Generelle strukturer:

Som det er i dag, står erhvervet for at få udlagt områder til indvinding (dvs. ansøgning om indvindingstilladelse (inkl. miljøundersøgelser, VVM mv.). MST har ikke hjemmel til selv at udlægge områder, ligesom man gør i f.eks. Belgien. For mange virksomheder er det ikke attraktivt at udlægge områder, og der kan være rationelle og miljømæssige argumenter for at staten i højere grad udlægger områder.

Man kunne f.eks. forestille sig en kombination af statslig udlægning og udlægning, som det sker i dag. F.eks. at staten udlægger fællesområder til formål reserveret til projekter (evt. en form for eneretsområder/bygherreområder), mens erhvervet udlægger områder til øvrig forsyning.

Spørgsmål

Ville det være interessant for jer, hvis staten står for udlægning af alle eller nogle områder – f.eks. områder allokeret til store anlægsprojekter (samfundshensyn). Finansieres over vederlaget?

Ville det være interessant for jer, hvis staten kunne styre, hvilke områder der kan opnås indvindingstilladelse til ud fra råstofftype/efterfølgende anvendelse/mængder? Det vil betyde, at MST, for at varetage hensyn til miljø- og forsyningssikkerhed, har mulighed for at give:

- Afslag, hvis områdetypen ikke passer til anvendelsen
 - Afslag, hvis ansøgt om nye fællesområder, og der stadig er råstoffer i eksisterende fællesområder. Ja/nej?
- Hvis nej: Hvorfor ikke?

Tilladelsestyper:

Som det er i dag, findes 3 typer indvindingstilladelser. Man kunne forestille sig, at der fremover kun var fællesområder og områder reserveret til konkrete (anlægsprojekter) eller større mængder.

De nye fællesområder kunne udlægges af enten staten eller virksomheder – og kunne indeholde en fast mængde pr. tilladelse indenfor et samlet max.

Fællesområderne kunne have forskellige begrænsninger f.eks. i f.t. råstofftype, anvendelse, regional forsyning m.m. Efterforskningen kunne tilsvarende udføres af stat og/eller branchen og finansieres over vederlaget eller kollektivt af tilladelsesindehavere i fællesområder.

Spørgsmål

Er du enig i, at en fremtidig model fortsat skal indeholde fællesområder til "daglige forsyninger"? Ja/nej
Hvis nej: hvorfor ikke?

Skal fællesområder også kunne rumme større mængder?

Vil det være relevant for din virksomhed, at der allokeres fællesområder til regional forsyning efter, hvor de samfundsmæssige behov er (store infrastrukturprojekter, kystfodring, betonfremstilling, dige-vedligeholdelse)? Ja/nej?
Hvis nej: hvorfor ikke?

Hvis man forestiller sig, at staten står for at udlægge nogle fællesområder, vil det så være attraktivt for din virksomhed at få tilladelse med individuelt fastsat mængde? Ja/nej?
Hvis nej: hvorfor ikke?

Vil det være attraktivt for jer, at der udover fællesområderne fortsat er områder, som er reserverede til større mængder eller konkrete (anlægs) projekter? Ja/nej

Hvis ja: Har det nogen betydning for jer, om disse tilladelser meddeles med eneret?

Og vil det have betydning, hvem der udfører efterforskningen (stat eller eneretshaver (som både kan være indvindingsvirksomhed og bygherre), hvis det lægges til grund, at eneretshaver betaler udgifterne? Ja/nej?

Hvis nej: hvorfor ikke?

Vil I betragte det som positivt, hvis flere virksomheder kan opnå tilladelser indenfor disse reserverede områder og deler finansieringen af efterforskningen (så der ikke er tale om eneret)?

Hvis nej: hvorfor ikke?

Konkurrenceelementet i den nuværende model består bl.a. i at virksomheder kan konkurrere på det tilbudte produktionsvederlag ved auktioner. Vederlaget udgør kun en begrænset del af den endelig råstofpris leveret til kunden. Kan man indkredse omkostningernes vægt i den endelig pris: efterforskning (20), sikkerhedsstillelse (5), vederlag (5), indvinding (20), transport (40), sortering (10)?

Er det 20, 5, 5, 20. 40 og 10% - eller?

Vederlag:

En ny model for vederlagsbetaling kan sammensættes, så den i højere grad fordeler udgifterne til efterforskning.

En ny model kunne også differentiere vederlaget efter råstofftype/markedsværdi.

Vederlaget kan også bruges til at skabe incitamenter til grøn omstilling i branchen.

Spørgsmål

Synes I, at en model, hvor staten i højere grad forestår efterforskning, hvor finansieringen af denne efterforskning sker via vederlaget, er interessant for jeres virksomhed? Ja/nej

Hvis nej: hvorfor ikke?

Vil en model, hvor de virksomheder, som får tilladelse til indvinding i fællesområder, i højere grad bidrager til finansieringen af den udførte efterforskning, være interessant for jer – sådan at man undgår 'free-riders'? Ja/nej

Hvis nej: hvorfor ikke?

Vil en model, hvor vederlaget differentieres efter råstofftype eller markedsværdi være interessant for jer?

Hvis ja: Vil øget brugerfinansieret tilsyn give mere selvjustits i branchen?

Hvis nej: hvorfor ikke?

Skal miljø- og klimahensyn varetages i en fremtidig vederlagsmodel (f.eks. nedsættelse af vederlag/afgift ved brug af biobrændstof/energieffektive fartøjer)?

Bilag 4. Beregnings-grundlag for fremskrivning af mængder

Nedenfor fremgår COWIs beregninger af det vi kalder de potentielle indvindingsmængder. De potentielle indvindingsmængder er ikke det samme som faktiske indvindingsmængder, men viser de mængder, som det er tilladt at indvinde ifølge tilladelsen. De potentielle mængder, bruges til at fremskrive estimater for udviklingen i faktiske indvundne mængder.

Det er antaget, at:

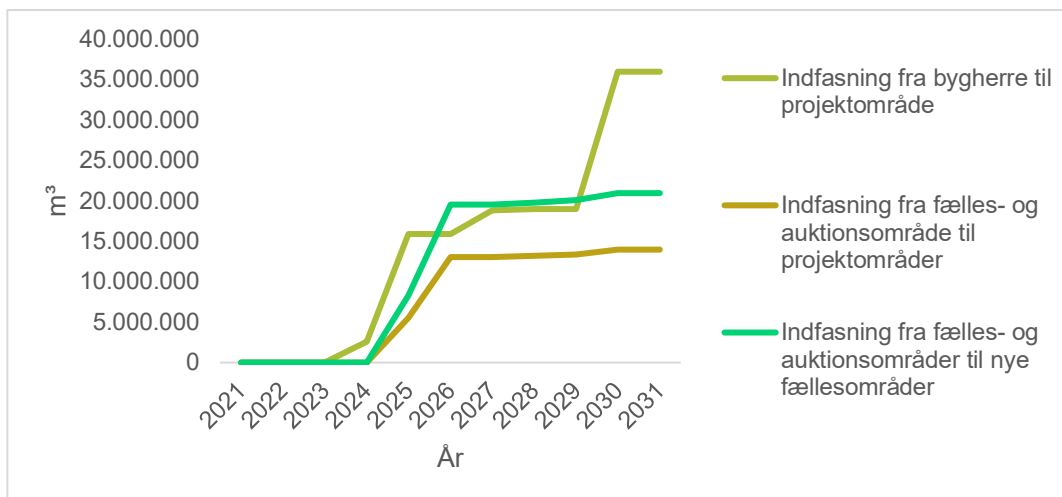
- 40 pct. af de nuværende mængder i fællesområderne, fremover vil indvinde i projektområder.
- Der fra 2021 sker en indvinding på yderligere 6 nye bygherretilladelser ud af de op til 10 områder som bygherre p.t. efterforsker (5-10 områder). Det antages at bygherre vil søge om årlige indvindingsmængder på gennemsnitligt 2,5 mio. m³, svarende til 15 mio. m³ årligt indtil 2029, hvor tilladelse ca. udløber.

I nedenstående tabel er udviklingen i de potentielle mængder vist, hvor det fremgår at for nogle mængder har vi udløbsdatoer på, mens andre er baseret på antagelser:

m ³	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Antaget samlet konstant mængde i bygherreområde ud fra nuværende mængde + gennemsnitligt forventet mængde i kommende 6 områder af 2,5 m ³	36.000.000	36.000.000	36.000.000	36.000.000	36.000.000	36.000.000	36.000.000	36.000.000	36.000.000	36.000.000	36.000.000
Nuværende 9 bygherreområder	21.000.000	21.000.000	21.000.000	18.400.000	5.130.000	5.130.000	2.130.000	2.000.000	2.000.000	0	0
5-10 bygherreområder, der efterforskes nu	15.000.000	15.000.000	15.000.000	15.000.000	15.000.000	15.000.000	15.000.000	15.000.000	15.000.000	0	0
Udfasning bygherre	36.000.000	36.000.000	36.000.000	33.400.000	20.130.000	20.130.000	17.130.000	17.000.000	17.000.000	0	0
Indfasning bygherre til projektområde	0	0	0	2.600.000	15.870.000	15.870.000	18.870.000	19.000.000	19.000.000	36.000.000	36.000.000
Antaget samlet konstant mængde auktion+fællesområde	34.950.000	34.950.000	34.950.000	34.950.000	34.950.000	34.950.000	34.950.000	34.950.000	34.950.000	34.950.000	34.950.000
Nuværende fælles+auktionsområder (udfasning)	34.950.000	34.950.000	34.950.000	34.950.000	21.150.000	2.350.000	2.350.000	1.950.000	1.450.000	0	0
Nuværende fælles (udfasning)	34.500.000	34.500.000	34.500.000	34.500.000	20.700.000	1.900.000	1.900.000	1.500.000	1.000.000	0	0
Nuværende auktionsområder (udfasning)	450.000	450.000	450.000	450.000	450.000	450.000	450.000	450.000	450.000	0	0
Indfasning fælles+auktion til model 2	0	0	0	0	13.800.000	32.600.000	32.600.000	33.000.000	33.500.000	34.950.000	34.950.000
Indfasning fælles+auktion til projektområder (antaget at 40 pct. af nuværende fælles+auktion går til projekt)	0	0	0	0	5.520.000	13.040.000	13.040.000	13.200.000	13.400.000	13.980.000	13.980.000
Indfasning fælles+auktion til nye fællesområder (antaget at 60 pct. af nuværende fælles+auktion går i nye fællesområder)	0	0	0	0	8.280.000	19.560.000	19.560.000	19.800.000	20.100.000	20.970.000	20.970.000
Samlet indfasning projektområder	0	0	0	2.600.000	21.390.000	28.910.000	31.910.000	32.200.000	32.400.000	49.980.000	49.980.000
Samlet indfasning af model 2	0	0	0	2.600.000	29.670.000	48.470.000	51.470.000	52.000.000	52.500.000	70.950.000	70.950.000
Samlet udfasning af tidl. Model	70.950.000	70.950.000	70.950.000	68.350.000	41.280.000	22.480.000	19.480.000	18.950.000	18.450.000	0	0

De potentielle mængder bruges til at få en fremskrivningsfaktor for hvert tilladelsesområde. Faktorerne ganges på de nuværende faktiske mængder, herunder antaget faktiske mængder for f.eks. de bygherreområder, der efterforskes i skrivende stund.

Af figuren nedenfor ses, hvordan de forventede potentielle mængder gradvist fordeler sig over i projektområder fra fællesområderne, inkl. auktionsområder, samt fra bygherreområder- både de nuværende udlagte og de kommende 5-10 bygherreområder, hvoraf vi antager, at 6 bliver udlagt efter endt igangværende efterforskning. Det er antaget, at det samlede niveau for potentiel indvinding i bygherreområder fastholdes, men gradvist forskydes til projektområder, efterhånden som tilladelserne udløber. Det samme gælder samlet set for auktions- og fællesområder, hvoraf 40 pct. af den potentielle indvinding, flytter over i projektområder fra år 4 i modellen, hvor de fleste fællesområde-tilladelser udløber.

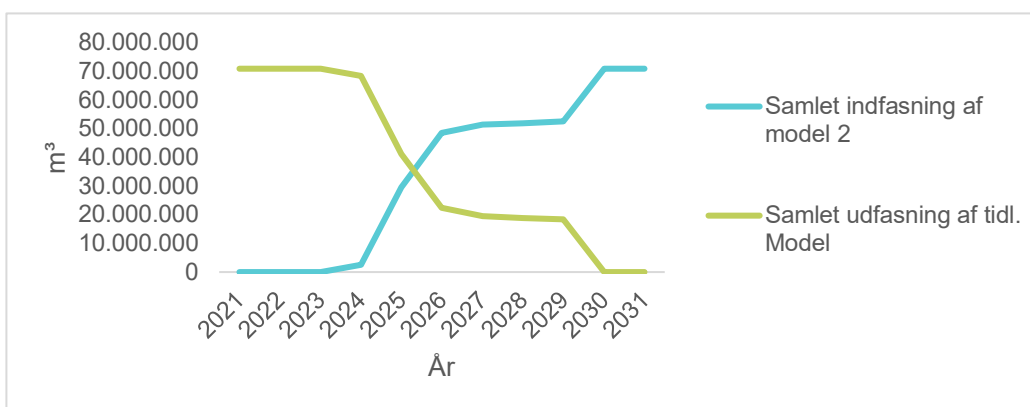


Potentielle tilladelsesmængder, m³, i nye projektområder og nye fællesområder

Det er antaget, at 40 pct. af indvindingen i fælles- og auktionsområderne falder under de nye projektområder, og resten i model 2-fællesområder.

Kilde: COWI på baggrund af oplysninger fra Miljøstyrelsen

Nedenfor ses den gradvise indfasning af den nye model og udfasningen af den gamle model. Der er ikke ilagt en trend på indvindingsmængderne i de nye fællesområder, selvom COWI forventer, at indvindingen kan stige, som følge af at de store indvindingsmængder til projekter, ikke længere hentes i fællesområderne.



Overgange fra ny til gamle tilladelsessystem, potentielle mængder fra tilladelser.

Kilde: COWI på baggrund af oplysninger fra Miljøstyrelsen

Fremskrivningsfaktorerne i de enkelte områder ganges på den faktisk indvundne mængder i 2018, hvorved en fremskrivning af de faktiske mængder fremkommer. Indvindingsmængderne fra 2018 fremgår af nedenstående tabel:

Gns (2016-18) faktisk indvunden m ³ fællesområde, lav	2.351.840
Gns (2016-18) faktisk indvunden m ³ fællesområde, høj	1.538.112
Gns (2016-18) faktisk indvunden m ³ auktion	798.474
Gns (2016-18) faktisk indvunden m ³ Bygherrer	2.609.039
Gns (2016-18) faktisk indvunden m ³ Alle områder	6.816.548
	2018 m ³
Faktisk indvunden m ³ fællesområde, lav	3.145.677
Faktisk indvunden m ³ fællesområde, høj	1.928.129
Faktisk indvunden m ³ auktion	655.188
Faktisk indvunden m ³ Bygherrer	2.565.416
Faktisk indvunden m ³ Alle områder	8.294.410

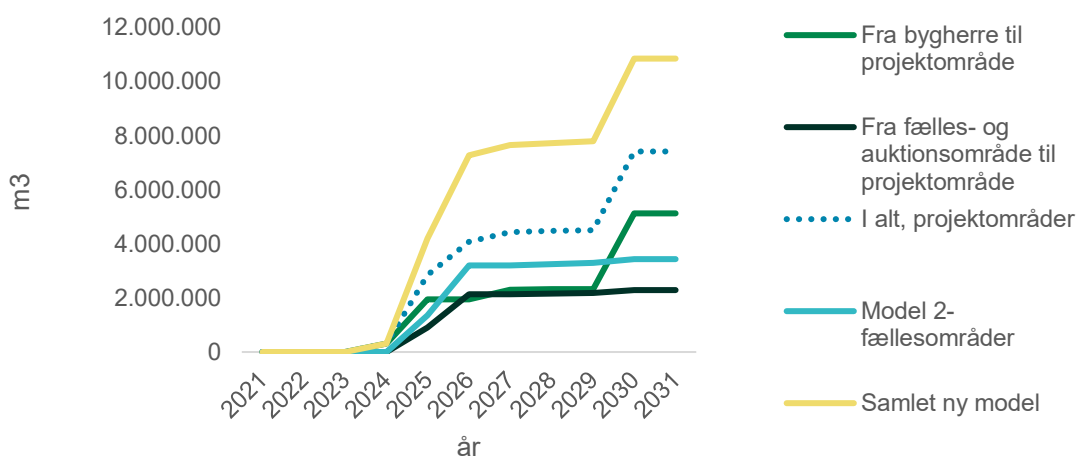
Faktisk indvundne mængder

Kilde: COWI på baggrund af oplysninger fra Miljøstyrelsen

Estimat for udviklingen i indvindingsmængderne ved at indføre model 2

For at estimere udviklingen i indvindingsmængderne, tages udgangspunkt i de årlige mængdetilladelser, som fremgår af ansøgningerne til områdeudlæggelse. Disse potentielle indvindingsmængder kan give en indikation på udviklingen af de faktiske indvindingsmængder i de enkelte områder, efterhånden som gamle tilladelse udløber. Udviklingen i tilladelsesmængderne ganges på de faktiske indvindingsmængder, hvorved fås en fremskrivning af udviklingen i de faktiske mængder de kommende ti år.

Der tages udgangspunkt i historiske faktiske indvindingstal, der fordeles med fremskrivningsfaktoren beregnet for de potentielle mængder. Indfasningen til model 2 fremgår af nedenstående figur.



Fremskrevet udvikling i faktiske mængder (m³) i nyt tilladelsessystem

Kilde: COWIs beregninger baseret på tal fra Miljøstyrelsen

Som det ses, vil indvindingsmængder gradvist flyttes over i den nye model. Fra 2024 vil, der gradvis flytte indvinding over i projektområder fra hhv. nuværende bygherre-områder og nuværende fællesområder. Samlet vil indvindingen i projektområderne stige til 7,5 mio. m³ årligt i 2024, baseret på modellens antagelser (stiplede linje). Indvindingen i de nye fællesområder (model 2- fællesområder, blå linje) vil tage fart fra 2025 i takt med at nuværende tilladelser udløber. Den samlede indvindingsmængde i model 2 vil være knap 11 mio. m³ i 2031 (gul kruve).

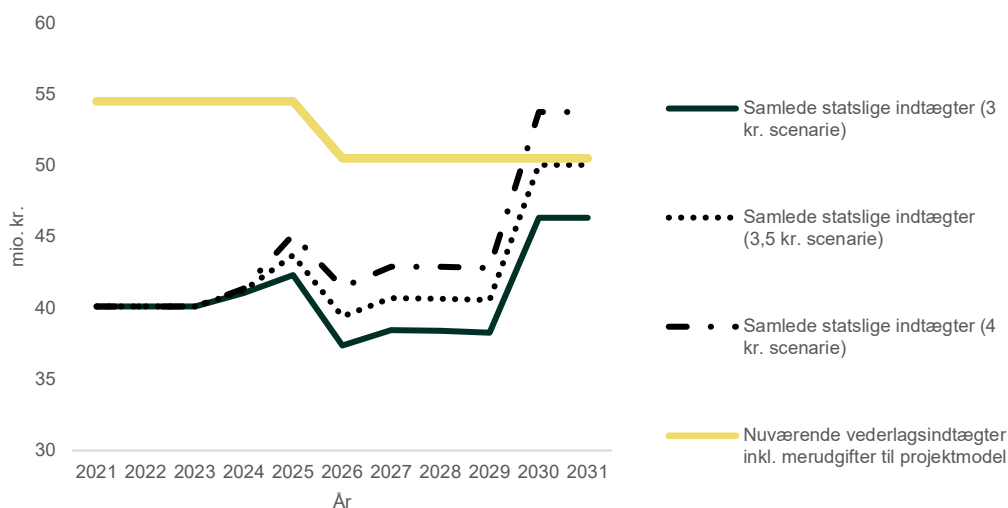
Bilag 5. Scenarier for vederlagssatser ved model-2

Foruden at opgøre de potentielle udgifter og indtægter ved etableringen af projektområderne, har COWI opgjort udviklingen i det samlede indtægt- og udgiftssystem ved udfasningen af den eksisterende tilladelsesmodel og overgangen til den nye model – dvs. inklusive fællesområderne.

Som det er i dag, generer vederlagsindtægterne omkring 40 mio. kr. årligt til staten, hvoraf 5 mio. kr. anvendes af Miljøstyrelsen til råstofforvaltningen. Skal dette provenu opretholdes, må de fremtidige vederlagsindtægter ved model-2, både dække det eksisterende provenu, samt de mer-udgifter staten får ved etableringen af modellen.

Den gule, tykke linje viser statens samlede indtægt fra den nuværende tilladelsesmodel inklusiv det mer-indtægtsbehov, som staten får, når udgifterne til etableringen af model 2 skal dækkes ind. Dvs. den gule linje viser de indtægter som staten skal hente ind, for at indfasningen af model-2 er udgiftsneutral for staten.

De tre øvrige grafer i figuren viser, hvordan de samlede statslige indtægter fra udfasningen af nuværende områdetyper, indfasningen af de nye fællesområder og indfasningen af projektområderne, vil se ud for de tre scenarier for vederlagsbetalingen i projektområderne (sorte linjer).



Udvikling i statens samlede vederlagsindtægter ved udfasningen af eksisterende tilladelses-system og indfasningen til model-2 med et vederlag på hhv. 3, 3,5 og 4 kr. pr. m³ (sorte kurver) samt statens "udgifter" (dvs. statens nuværende provenu inkl. nuværende udgifter til Miljøstyrelsen, samt Miljøstyrelsens mer-udgifter ved indførelsen af model-2).

Kilde: COWIs beregninger baseret på tal fra Miljøstyrelsen

De sorte kurver viser, at indtægterne stiger med det nye system. Indtægterne stiger hovedsageligt at to årsager. Dels er det antaget i modellen, at alle bygherrer betaler vederlag til at dække statens udgifter ved udlægning af indvindingsområder. Dels forventes det, at der er flere bygherrer, der ønsker at udlægge områder.

Som det fremgår, skal vederlaget i projektområderne ligge lidt over 3,5 kr. på m³ for på sigt at finansiere de akkumulerede investeringsudgifter, der opstår i de første år med etableringen af modellen.

Det er vigtigt at understrege, at beregningerne er baseret på estimater. I ovenstående eksempler, er der set på potentielle indtægter og udgifter på et ti-årigt sigte. Det er klart, at forlænges tidshorizonten for beregningerne, kan vederlaget sættes lavere, idet der er længere tid til at 'indhente' den initiale investering. I beregningerne er der heller ikke lagt en trend på, der reflekterer forventninger om generelt øget indvinding af råstoffer. I tilfælde af at indvindingsmængderne øges, vil vederlaget kunne sættes ned (eller indtægterne ville vokse hurtigere). Det omvendte gør sig naturligvis gældende, hvis indvindingsmængderne skulle falde.

Der er ikke kalkuleret med en vederlagsstigning i de nye fællesområder, selvom en del af fordelene ved statens kortlægningsopgave i forbindelse med udlægning af projektområderne, potentielt kan gavne indvindere i fællesområder.

Evaluering af ansøgnings- og tilladelsesmodel samt vederlag for råstofindvin-
ding på hav



Miljøstyrelsen
Tolderlundsvej 5
5000 Odense C

www.mst.dk