

Punkt 5. Form af tildelingsmodel af langturskoncessioner på Gudenåen

Baggrund

På Gudenåkomitéens møde, blev det besluttet, at Sekretariatet til indeværende møde skulle undersøge hvorvidt en godkendelsesmodel var teknisk mulig, undersøge holdningen til en godkendelsesmodel blandt kanoudelejerne samt udarbejde et dagsordenspunkt, hvor Gudenåkomitéen skal tage stilling til tildelingsmodellen.

Til et kommende møde vil Sekretariatet udarbejde det detaljerede indhold til den valgte tildelingsmodel til beslutning.

Sekretariatets bemærkninger

Dialogmøder med kanoudelejerne

Sekretariatet har holdt flere dialogmøder (25. juni 2015 samt 11. september 2015) med kanoudelejerne med koncession til langturssejlad om det kommende udbud af kano-og kajak koncessioner til langturssejlad i Gudenåsystemet. Inddragelse af kanoudelejerne på et tidligt tidspunkt i processen, i det omfang udbudsreglerne giver mulighed for det, giver kommunerne mulighed for at optimere udbudsmaterialet inden offentliggørelsen.

Kanoudelejerne hilste initiativet om dialogmødet velkommen og der har været en konstruktiv dialog om både et traditionelt udbud og godkendelsesmodellen. Udlejerne blev bedt om input til evalueringskriterier til et traditionelt, 4-årigt udbud samt deres kommentarer til den utraditionelle tildelingsform, godkendelsesmodellen.

Dagsordenmateriale til det første dialogmøde, samt dialogmødeopsummeringer ses som hhv. bilag 4 og 5. Ry Kanofart har fremsendt supplerende kommentarer til Sekretariatet til mødeopsummeringen fra møde 25 juni 2015 (bilag 6), Tørring kanoudejning fremsendte deres kommentarer til godkendelsesmodellen (bilag 7), og Truust Camping har fremsendt kommentarer til det kommende udbud (bilag 8). Kanoudelejerne har ikke på dialogmøderne kunnet bidrage med andre lovlige kriterier end dem, der blev anvendt ved sidste udbud. Derimod gav det første dialogmøde efterfølgende anledning til flere forslag til udbudsmodeller fra udlejernes side af (bilag 9, 10 og 11), og efterfølgende er forslagene blevet evalueret (bilag 12) og evalueringerne kvalitetssikret af udbudsjurist Tina Braad. De indkomne forslag var uden undtagelse varianter af godkendelsesmodellen – ingen omhandlede et traditionelt udbud. Alle de af kanoudelejerne fremsendte dokumenter er efterfølgende tilgået kanoudelejerne med koncession til langturssejlad til orientering forud for dialogmødet 11. september 2015.

Ud over materiale fra kanoudelejerne, har Sekretariatet modtaget et partsindlæg fra Borgmester i Hedensted kommune, Kirsten Terkilsen, der bl.a. anbefaler mellemmodel som tildelingsmodel (bilag 13).

Kommunernes forpligtigelser

Som følge af de indkomne forslag og kommentarer, skal følgende præciseres:

- Kommunerne skal jf. §12 i bekendtgørelse nr. 416 af 17. april 2013 om ikke-erhvervsmæssig sejlads og anden færdsel på Gudenåen med sidevandløb og søer fra Tørring til Randers, **overholde Servicedirektivet** (Rådets Direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked) (bilag 14).
- Dette medfører, at kommunerne skal have en ordning til tildeling af koncessionerne til langturssejlads, der bygger på **ikke-diskriminerende, proportionelle, klare, entydige og objektive kriterier, som er offentliggjort på forhånd**. Når der er flere virksomheder, som opfylder kravene for at få tildelt en koncession, end der er koncessioner, indebærer kravet om ikke-diskriminerende, proportionelle, klare, entydige og objektive kriterier desuden, at det skal være **gennemsigtigt for tilbudsgiverne, efter hvilken model koncessionerne tildes**.

Kommunerne kan ikke:

- **Lave et udbud, der favoriserer/tilgodeser de udlejere, hvis firma ligger et bestemt sted** - på fx Gudenåens sydlige strækning (i strid med servicedirektivets artikel 10). Derimod kan kommunerne - når de giver tilladelse - sagligt lægge vægt på, hvorfra udlejningsvirksomheden skal drives, såfremt der er saglige hensyn, som begrunder, hvordan det samlede antal tilladelser skal fordeles over Gudenåens strækning. Der kan således eksempelvis være behov for en jævn fordeling af tilladelse over den samlede strækning, eller der kan være strækninger, som kan "tåle" en større belastning end andre. Når kommunerne tager dette hensyn, er det afgørende dog ikke, hvor firmaet, der søger om udlejningstilladelse, ligger, men hvorfra ansøgeren ønsker at udnytte sin udlejningstilladelse. Der kan således sagtens være kanoudelejere, som ikke har et firma beliggende på Gudenåens sydlige strækning, men som ønsker at drive tilladelsen fra den sydlige strækning. Sådanne ansøgere skal have lige muligheder i forhold til at få tildelt den pågældende tilladelse, som de ansøgere, der har firma på Gudenåens sydlige strækning.
- **Favorisere firmaer med kanoudejning som hovederhverv frem for firmaer med kanoudejning som bierhverv**. Der findes ingen saglige argumenter herfor. Udlejerens mulighed for at drive sejladsen afhænger således ikke af, om der er tale om et hovederhverv eller et bierhverv. Det vurderes klart at være i strid med ligebehandlingsprincippet (diskriminationsforbuddet) at favorisere firmaerne ud fra, om de har kanoudejning som hovederhverv eller som bierhverv. Et sådant hensyn vil således være i strid med den frie bevægelighed.

- **Lave et udbud, der indeholder tiltag, der favoriserer nuværende udlejere**, idét det ofte vil forringe vilkårene for andre og kommende kanoudejere. Der kan f.eks. være tale om at forholdstildele en del af koncessionerne til nuværende udlejere ud fra det antal koncessioner, de tidligere har haft, inden nye udlejere kan komme i betragtning til koncessioner. Sådanne favoriserende tiltag vil derfor ofte være i strid med diskriminationsforbuddet og ligebehandlingsprincippet. Dog kan der være krav, som de nuværende udlejere skal opfylde, som er sagligt begrundet i hensynet til Gudenåen (beskyttelsesværdige interesser), som sagligt vil kunne gentages i et kommende udbud.

Overordnede rammer for en mellemmodel

En mellemmodel (hvor en del af koncessionerne tildeles til nogle udlejere efter en valgt tildelingsmodel hvorefter resten af koncessionerne placeres i en "sky") vil kunne overholde servicedirektivet, omend den indeholder en risiko for konkurrenceforvridning, såfremt de koncessioner, der er i "skyen", reelt ikke bliver brugt. For at imødegå dette, vurderes det, at den bør kombineres med en model, hvor ansøgere, der ikke har fået tildelt koncessioner får adgang til at trække på koncessionerne i "skyen". Kanoudejere med tildelte koncessioner kan først tilgå "skyen" efter de tildelte koncessioner er anvendt. Modellen vil på denne måde tage hensyn til såvel de udlejere, der har fået tildelt koncession som til nye udlejere på markedet, der ønsker at opnå del i "skyen".

Sekretariatets vurderinger

Den strækningsopdelte Gudenå i relation til tildelingsmodel

Gudenåen er i indeværende koncessionsperiode opdelt i 2 strækninger - strækning 1 fra Tørring til Kloster Mølle, og strækning 2 fra Klostermølle til Randers. Strækningsopdelingen afspejler, at sejladsen er reguleret anderledes og strengere på strækning 1, end på strækning 2. Desuden adskiller de 2 strækninger sig i popularitet, idet alle koncessioner til langturssejlads har været i brug på strækning 1 og flere udlejere efterspurte flere koncessioner, mens der i hele koncessionsperioden har været ledige koncessioner til langturssejlads på strækning 2. På strækning 2 står man med andre ord med et større udbud, end der er efterspørgsel til, mens det omvendte gør sig gældende på strækning 1.

Vilkårene for tildeling af koncessionerne skal jf. sejladsbekendtgørelsen fastsættes af de 7 medlemskommuner i fællesskab (bilag 14) i overensstemmelse med principperne i servicedirektivet og offentliggøres på forhånd. Men vilkårene for fordeling af koncessioner på de to strækninger kan godt være forskellige, så længe forskellen er begrundet i saglige hensyn. Den forskellige interesse i koncessioner på de 2 strækninger er et sådant sagligt hensyn.

Det betyder, at kommunerne i den kommende koncessionsperiode kan tildele koncessioner på de to strækninger på forskellige måder.

Baseret på erfaringerne fra indeværende koncessionsperiode vurderer Sekretariatet, at koncessionerne på Gudenåens strækning 2 med fordel kan tildeles efter en godkendelsesmodel, der opfylder servicedirektivets krav. Hvis en ansøger kan godkendes, kan der tildeles det ønskede antal koncessioner.

Ændres situationen imidlertid, således, at der er en stigning i udlejningssejladser til over nuværende sejladstryk, vil det være muligt at gå tilbage til tildeling efter eksempelvis et udbud. Dette forhold beskrives i de fælleskommunale regler, som udlejerne godkendes efter.

På Gudenåens strækning 1, er efterspørgslen derimod større end udbuddet, hvorfor der skal tages stilling til tildelingsmodel på denne strækning.

Hvad skal der tildeles?

Fra udlejernes side er der ønske om, at kunne tilbyde udlejningssejladser på Gudenåens strækning 1, gerne af kortere varighed. Det er Sekretariatets vurdering, at dette ønske kan imødekommes uden at ændre ved det nuværende maksimale sejladstryk og de på strækningen i øvrigt gældende restriktioner. Det kan eventuelt ske ved at ændre de nuværende sejladstilladelser til sejldage (restriktionerne samt sejldage er beskrevet i bilag 15).

Såfremt sejltilladelser konverteres til sejldage, vurderer Sekretariatet, at der muligvis skal udvikles et elektronisk system til at styre, at restriktionerne overholdes.

Oversigt over tildelingsmodeller

Gudenåkomitéen blev på mødet 8. maj 2015 forelagt 3 modeller til det kommende tildeling af langturskoncessioner i Gudenåsystemet, og disse modeller uddybes nærmere i bilag 16 (**traditionelt udbud**), bilag 17 (**godkendelsesmodel**) og bilag 18 (**mellemodel**). Alle ville være mulige tildelingsmodeller under forudsætning af, at servicedirektivet overholdes.

Med udgangspunkt i ovenstående afsnit tænkes tildelingsmodellerne kun at skulle anvendes på strækning 1.

Herunder opsamles fordele og ulemper ved tildelingsmodellerne på Gudenåens strækning 1:

Udbudsmodel – Positivt
Gennemprøvet og testet model, som kommunerne har erfaring med.
Vindende tilbudsgiver er sikret mulighed for et minimums indtægtsgrundlag i en defineret årrække.
I koncessionsperioden kender vindende tilbudsgivere deres mulige maksimale indtægtsgrundlag

Udbudsmodel – Negativt
Svært at finde kriterier og en evalueringstype, der objektivt og på en ikke diskriminerende måde skelner mellem tilbudsgiverne
Der skal opstilles en fordelingsnøgle til fordeling af koncessionerne efter tilbudsevalueringen.
Tilbudsgiverne har ikke mulighed for at ændre ved deres situation i udbudsperioden. Der er et øvre loft for den mulige indtjening.

Godkendelsesmodel - Positivt
Lige vilkår – fri konkurrence i funktionsperioden.
Intet øvre loft for mulig indtjening (dog er der på strækning 1 en øvre grænse for antallet af starter)
Tungt og ressourcekrævende udbud undgås. Kræver ikke et vurderingssystem, som tilbudsgivere efter tildeling af koncessioner kan klage over.
Sikrer optimal koncessionsudnyttelse.
Bedre borgerservice idét brugerne ikke skal kontakte flere udlejere for at finde en sejlads.

Godkendelsesmodel – Negativt
Udgift til systemudvikling, herunder evt. app.
En godkendt udlejer har ikke et muligt sikkert indtægtsgrundlag.
Kræver højt kontrolniveau både administrativt og fysisk (bl.a. mod hamstring), hvilket medfører øget kommunalt arbejdsbyrde/økonomisk byrde
Systemet er afhængigt af internetadgang - internettet kan gå ned.

Mellemmodel – Positivt	Mellemmodel – Negativt
Tilbudsgiver er sikret et muligt minimums indtægtsgrundlag i en defineret årrække.	Alt efter hvor mange koncessioner der fordeles med udbud (basispuljen), vil sandsynligheden for at man få tildelt færre koncessioner fra basispuljen end ved et traditionelt udbud være betydelig.
Element af fri konkurrence til en del af koncessionerne. Forbedret koncessionsudnyttelse.	Tildeles basispuljen af koncessioner efter et udbud, skal der tillige findes objektive kriterier til at skelne mlm. tilbudsgiverne.
Giver tilbudsgiverne mulighed for øget indtægt udover den mulige tildelte basisindtægt	Kræver 2 systemer: et tildelingssystem + et elektronisk system <ul style="list-style-type: none"> • Ressourcekrævende at udvikle elektronisk system til at håndtere et potentielt lavt antal koncessioner. • Ressourcekrævende mht. øget kontrol fra kommunalt hold (kontrol af tildelte koncessioner + koncessioner trukket fra det elektroniske system) Det betyder, at udbudsformen vil resultere i et samlet administrativt ressourceforbrug der svarer til de to andre modeller tilsammen.

Er det teknisk muligt at lave et system til håndtering af koncessioner placeret i en sky?

Sekretariatet har fået vurderet, hvorvidt det var teknisk muligt at lave systemet til håndtering af de koncessioner, der placeres i en sky - dvs. i godkendelsesmodellen (hvor alle koncessionerne skal håndteres af et elektronisk system) samt i mellemmodellen (hvor kun en del af koncessionerne skal håndteres af et elektronisk system). På baggrund af de af Sekretariatet oplyste informationer, vurderes det, at en teknisk løsning er mulig. Udviklingsopgaven estimeres at kunne klares på mindre end ½ år, og alt efter kompleksitet koste et sted mellem 305.000 – 629.000 kr. (eks. moms)

Ud fra en samlet vurdering af fordele og ulemper er det Sekretariatets vurdering er, at godkendelsesmodellen er den bedste tildelingsmodel af langturskoncessioner på Gudenåens strækning 1. Godkendelsesmodellen vil overholde servicedirektivets krav, sikre optimal koncessionsudnyttelse og sikre konkurrence på området.

Der er imidlertid usikkerhed om den tidsmæssige mulighed for at udvikle og gennemteste IT systemet til 1/1 2017. Det er derfor en mulighed at gennemføre et traditionelt 4 årigt udbud som tildelingsmodel til den kommende koncessionsperiode, i denne periode kan det bl.a. undersøges, om

det er muligt at lave et enklere regelsæt, der gør det teknisk enklere at administrere en godkendelsesmodel med en ”sky”.

For at sikre plads til eventuel yderligere politiske drøftelser af udbudsprocessen foreslår Sekretariatet, at der planlægges med et ekstraordinært møde i Gudenåkomitéen primo 2016.

Bilag

Bilag 4: Indhold på dialogmøde 25 juni 2015 med kanoudlejere med langturskoncessioner

Bilag 5: Mødeopsummeringer fra dialogmøder med kanoudlejere med langturskoncessioner

Bilag 6: Suppl. kommentarer_ Ry Kanofart vedr. mødeopsummering

Bilag 7: Kommentarer til godkendelsesmodellen_Tørring Kanoudlejning

Bilag 8: Kommentarer til udbud fra Truust Camping

Bilag 9: Forslag nr. 1_Tørring Kanoudlejning

Bilag 10: Forslag nr. 2_Tørring Kanoudlejning

Bilag 11: Forslag nr. 3_Silkeborg Kanocenter

Bilag 12: Notat vedr. den kommunale udbudsgruppes vurderinger af indkomne forslag til det kommende udbud af kanokoncessioner

Bilag 13: Partsindlæg fra Borgmester i Hedensted Kommune, Kirsten Terkilsen

Bilag 14: Bekendtgørelse nr. 416 af 17. april 2013 om ikke-erhvervsmæssig sejlads og anden færdsel på Gudenåen med sidevandløb og søer fra Tørring til Randers

Bilag 15: Restriktioner på Gudenåens strækning 1

Bilag 16: Tildelingsmodel 1_Ordinært udbud

Bilag 17: Tildelingsmodel 2_Godkendelsesmodel

Bilag 18: Tildelingsmodel 3_Mellemmodel

Indstilling

Sekretariatet indstiller, at

- Gudenåkomitéen foreslår de respektive byråd, at koncessionerne på Gudenåens strækning 2 tildeles efter en godkendelsesmodel, der overholder servicedirektivet og, hvor vilkårene for udlejning er fastsat af Gudenåkomiteen i fælleskab
- Sekretariatet til et kommende møde i Gudenåkomitéen udarbejder udkast til godkendelsesmodel for tildeling af koncessioner på Gudenåens strækning 2
- Gudenåkomitéen foreslår de respektive byråd at beslutte udbudsmodellen som tildelingsform ved det kommende tildeling af kanokoncessioner på Gudenåens strækning 1
- Gudenåkomitéen beslutter, hvorvidt Sekretariatet skal arbejde videre med idéen om at konvertere sejtilladelser til sejldage på strækning 1
- Sekretariatet til et kommende møde i Gudenåkomitéen udarbejder en detaljeret beskrivelse af vilkårene for valgt tildelingsmodel
- Gudenåkomitéen eventuelt afholder et ekstraordinært møde primo 2016