

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Er referens: N2009/4814/TR

Stockholm, 2009-08-28

Gemensamt remissvar avseende Sjöfartsverkets rapport "Konsekvenser av IMO:s nya regler för svavelhalt i marint bränsle"

Skogsindustrierna, Jernkontoret, SveMin, Sveriges Redareförening, Plast- & Kemiföretagen, och Sveriges Hamnar har valt att lämna in ett gemensamt yttrande över ovannämnda rapport. Vi instämmer i Svenskt Näringslivs remissvar och vill också framföra följande.

Tretton månader efter taget beslut kommer nu äntligen en konsekvensanalys! En sådan ska dock som sig bör genomföras *i förväg* så att tid finns till relevanta jämförelser och politiska avväganden om konsekvenserna. Sveriges Redareförening och Skogsindustrierna skickade redan i augusti/september 2008 brev till regeringen för att uttrycka sin oro för de ekonomiska konsekvenserna. Sjöfartsverkets rapport bekräftar nu denna oro med råge.

Vi anser underlaget bristfälligt med avseende på de miljömässiga och ekonomiska konsekvenserna av IMO:s beslut om sänkta svavelhalter i marint bränsle. Enligt vår mening skall därför inte de nya reglerna implementeras i Sverige.

Av yttersta vikt är att säkerställa att motsvarande framtida beslut, exempelvis om ett handelssystem för SO₂ och NO_x, kommer att föregås av en adekvat konsekvensanalys och genomföras i dialog mellan berörda myndigheter, departement och näringslivet. Man kan för IMO-beslutet ana brister i dialogen mellan dessa aktörer.

Sjöfartsverket har genomfört det aktuella uppdraget på en extremt kort tid. Sjöfartsverket har med den korta tidsramen gjort det bästa möjliga av situationen och fått fram bra underlag med många relevanta frågeställningar, men ändock inte tillräckligt genomarbetade eller detaljerade. Den i regeringsuppdraget särskilt föreskrivna expertgruppen har med den pressade tidsplanen inte heller sammellan kunnat diskutera utformningen av olika scenarionalternativ eller val av scenarier innan Sjöfartsverket skridit till verket.

Utredningen visar tydligt på omfattande negativa konsekvenser för det svenska näringslivet, stor kostnadspåverkan för basindustrin och stor sannolikhet för överflyttning av gods till landtransporter. Utredningen konstaterar att åtgärder måste vidtas för att reducera de negativa effekterna. Vi välkomnar en utredning om hur de nu konstaterade negativa effekter skall elimineras. Dessutom bör regeringen ge en rad följduppdrag för att till fullo klargöra alla konsekvenser av detta beslut.

Följande följdutredningar måste snarast utföras:

- VTI bör ta fram mer detaljerade modellberäkningar med Samgodsmodellen avseende vilka godsslag som påverkas, vilka hamnar som kommer att tappa stora volymer samt vilka godsstråk som berörs när stora godsvolymer flyttas över från sjö till land.
- Infrastrukturinvesteringar för perioden 2010-2021 ska snart beslutas av regeringen och därför bör VTI tillsammans med Banverket och Vägverket utreda vilka järnvägsstråk som har kapacitet att ta emot gods som tidigare gått på sjö men som nu kommer att transporteras på land. För att undvika de kraftigt negativa konsekvenserna av IMO-beslutet måste tillräcklig kapacitet på järnvägen säkerställas i berörda områden.
- SIKÄ bör utreda konsekvenser av modal back-shift av IMO-beslutet och uppskatta de samhällsekonomiska kostnaderna för ökade utsläpp från trafiken.
- Marginalnyttan för miljön med att gå från 0,5 % svavel i marint bränsle till 0,1 % bör snarast utredas. Om en utredning visar att nyttan är liten i förhållande till kostnaden bör regeringen starkt ifrågasätta åtgärden.
- Sjöfartsverket tar i sin utredning upp att kunskap om effekter av partiklar saknas. Detta bör snarast klargöras.
- Vad gäller Ryssland och det faktum att de inte har skrivit på Marpol-konventionen bör detta snarast utredas. Det måste säkerställas att ryska fartyg till Kaliningrad juridiskt omfattas av samma regler gällande svavel som övrig trafik i s.k. svavelkontrollområden, SECA, annars riskerar Europa stora omflyttningar av godsflöden eftersom det kommer att bli mycket billigare att anlöpa Kaliningrad än någon annan av hamnarna i norra Europa. Det måste också säkerställas att det finns sanktionsmöjligheter eller liknande ifall Ryssland själv inte har möjlighet eller vilja att göra detta, allt för att undvika att konkurrensen snedvrids inom Europa.
- Konsekvenserna av IMO-beslutet för den svenska importen måste klargöras. Det finns farhågor om att transporter inte längre kommer att nå Sverige. Hur kommer priset på dessa varor i så fall att påverkas.
- En juridisk utredning bör genomföras för att reda ut hur de regionalt utformade gränsvärdena för SECA förhåller sig till EU:s inre marknad och i vad mån reglerna är förenliga med EG-rätten.
- Svavelutsläpp är en gemenskapsfråga inom EU. Samma regler för svavel bör gälla inom hela EU och Kommissionen bör därför snarast tillsätta en övergripande utredning om konsekvenserna av olika svavelregler på den inre marknaden, exempelvis eventuell modal back-shift.
- En utredning bör göras om hur mycket priset på diesel kommer att öka för vägtransporter i Sverige och den inverkan det har på det svenska näringslivets konkurrenskraft.

I kommande följduppdrag bör Sjöfartsverket inte vara huvudutredare. Beslutet gällande svavelutsläpp kommer att ha stora följdkonsekvenser för andra transportslag, för utveckling på dieselpriiset samt för Sveriges ekonomi i stort etc. Sådana frågor ligger inte i Sjöfartsverkets kompetensområde och skall därför inte heller utredas av verket.

Sjöfartsverkets slutsats är att konsekvenserna blir väldigt stora för den svenska exportberoende industrin och att åtgärder måste vidtas för att mildra dessa. Detta instämmer vi naturligtvis i. Denna diskussion måste också föras vidare inom EU, så att vi får gemensamma regler inom hela EU. Det är viktigt att det kan ske snarast. Sverige bör också ta del av och medverka aktivt i de studier som genomförs i Europa.¹

SYNPUNKTER OCH KOMMENTARER PÅ UTREDNINGEN

Utredningen saknar helt resonemang kring de samhällsekonomiska kostnaderna. Sex procent ökade vägtransporter betyder 300 000 ton ökade koldioxidutsläpp från godstransporter. Denna siffra är dessutom i underkant eftersom modellberäkningarna överskattat järnvägens kapacitet, speciellt avseende den kontinentala trafiken. Även andra effekter såsom belastning på infrastruktur, ökat buller, minskad trafiksäkerhet, ökade utsläpp från biltrafiken i form av NO_x, SO₂, partiklar, etc. lämnas därhän.

Även andra samhällsekonomiska kostnader förblir okända, såsom vad beslutet innebär för den svenska tillväxten, genom dyrare importvaror och att svenska företag får en betydande konkurrensnackdel och därmed sänkt investeringsvilja, vilket i slutändan påverkar sysselsättningen och ekonomin i Sverige. Den svenska exportindustrin verkar på en internationellt konkurrensutsatt marknad. Varje merkostnad måste företagen hantera själva, genom kostnadsminskningar och rationaliseringar på hemmaplan.

I inledningen till uppdraget står att det är IMO:s nya regler för svavelhalt i marint bränsle som ska utredas. IMO:s regler avser internationell trafik medan EU och nationell lagstiftning reglerar den nationella trafiken. Sjöfartsverket har i utredningen blandat siffror för nationell och internationell trafik och därför blir delar av utredningens data felaktiga. Nationell sjötrafik går redan idag till stor del på lågsvavliga bränslen och effekten för dem blir inte lika stor som för den internationella trafiken. Konsekvenserna och kostnadspåslagen i rapporten blir därför i underkant. Ett exempel är kostnadsökningen för svenskregistrerade fartyg (tabell 4). Om passagerarfärjorna räknas bort, vilket ger en mer rättvisande bild för godstransporterna, landar ökningen på minst 75 procent. Detta ökar transportkostnaden med 30-38 % istället för de 20-28 % som angivits i slutsatsen. För tydlighetens

¹ Se tex EC DG ENV: *Pilot project sulphur dioxide and nitrogen oxide emission trading in the Baltic Sea. 2009 Call for proposals. Grant application guide.*

skull hade det varit lämpligt att dela upp beräkningsexempel i nationell respektive internationell trafik.

Utredningen har enligt ursprungligt utredningsuppdrag inte heller:

- redogjort för hur tillgången på lågsvavligt bränsle kommer att utvecklas till följd av att USA/Kanada inför ett ECA område och att dieselunderskottet i EU då förvärras
- redogjort för prisbilder för lågsvavligt bränsle och hur det utvecklas
- plockat fram frivilliga initiativ som kan underlätta för rederinäringen att tillämpa regelverket

Utredningen har inte heller studerat hur strängare gränsvärde i ett regionalt område som SECA förhåller sig till EU:s inre marknad och om detta är i strid med EG-rätten.

Vad gäller möjligheter till sanktioner och efterlevnad av beslutet finns vissa resonemang i rapporten, men det saknas en diskussion kring Ryssland och det faktum att de inte har ratificerat Marpol VI. Om kontroll av efterlevnad är svår genom nationell lagstiftning lär kontroll av en annan stats sjötrafik vara omöjlig. Vad får det för effekter på godsflöden till och från Europa om sjötransporterna i framtiden t.ex. sker med ryska båtar till och från Kaliningrad?

Regeringen bör ge VTI i uppdrag att noggrannare utreda konsekvenserna av överflyttning av sjöfrakt till andra transportslag, speciellt för att se vilka varugrupper som drabbas särskilt och vilka godsstråk som påverkas mest. Möjlighet att detaljerat studera detta finns, men i Sjöfartsverkets uppdrag fanns varken tiden eller de ekonomiska ramarna till detta, vilket är beklagligt. Sjöfartsverket nämner även i utredningen att ökad trafik från Finland är att vänta vilket ökar belastningen på de svenska godsstråken och behöver naturligtvis också utredas vidare. Det samma gäller den ökade flygfrakten, som nämns i förbigående i rapporten. Tillsammans med Banverket bör VTI klargöra vilka järnvägsstråk som behöver åtgärdas i närtid för att IMO-beslutet inte ytterligare ska förvärra den redan nu stora kapacitetsbrist som finns mot Malmö och mot Göteborg (t.ex. dubbelspår Hallsberg-Mjölby och Väster-om-Vänern). Detta är mycket brådskande, eftersom nationella åtgärdsplaner för infrastruktur (år 2010-2021) snart ska beslutas av regeringen. Om något ska kunna göras för att hindra att kapacitetsbristen på järnvägsnätet förvärras och lindra konsekvenserna så måste det ske nu!

Även de dieselberoende väg- och järnvägtransporterna påverkas av kostnadsökningar, vilket inte tagits hänsyn till i utredningen. Landtransporterna påverkas dels genom den höjning av dieselpriset som kommer att ske, dels på grund av att den ökade efterfrågan på dessa landbaserade transporttjänster driver upp priset. Till detta kommer att höjt dieselpris även ger effekter för arbetsmaskiner inom bygg- och gruvindustri, jord- och skogsbruk, personbilar, etc. Det är svårt att bilda sig en uppfattning om den samlade effekten utan att kostnadsökningen för landtransporter tagits hänsyn till. Dessutom påverkas även oljetransporterna i sig av de

nya IMO-reglerna eftersom oljan/bränslet ska fraktas till Sverige. En effekt som helt har förbisetts av både Sjöfartsverket och SPI.

Det saknas vidare en utförlig kommentar om konsekvenserna av IMO-beslutet för den svenska importen. Det finns farhågor om att transportererna inte längre kommer att nå Sverige, eftersom det blir mycket krångligare att transportera hit om fartygen tvingas byta bränsle (om detta ens är tekniskt möjligt) vid gränsen till SECA. I vilket fall kommer priset på varor som importeras till Sverige med fartyg att påverkas negativt.

Inte heller har utredningen tittat på konsekvenser för den oceangående trafiken och deras val av hamn. Det är en svår uppgift, men IMO-beslutet får sannolikt konsekvenser även i detta avseende genom t.ex. att hamnar utanför SECA-området kan komma att väljas. Den aktuella utredningen tar upp Le Havre i Frankrike som ett exempel. Om den oceangående containertrafiken väljer hamnar utanför SECA-området, innebär det att feeder-trafiken får gå en längre sträcka och det leder i sin tur till ytterligare ökade kostnader för svensk import och export.

Den totala årliga bränslekostnadsökningen för samtliga fartyg som anlöper svenska hamnar beräknas i två scenarier till cirka 13-28 miljarder SEK, där 13 miljarder SEK anges som det enligt Sjöfartsverket mest trovärdiga alternativet. Samtidigt är dessa scenarier baserade på ett bunkerpris om 60 \$/fatet när prognosen för år 2015 ligger på 100 \$/fatet. Kostnadsökningen är därmed konservativt bedömd. Hade samma exempel genomförts med scenario 2 och 3 hade intervallet istället slutat på 23-49 miljarder SEK respektive 33-70 miljarder SEK. Det är det totala kostnadspåslaget som är avgörande för en industris överlevnad och givetvis för dess framtida investeringar. Regeringen måste här agera skyndsamt eftersom beslutet, trots att det ännu inte trätt ikraft, redan nu bidrar till att öka tveksamheten kring planerade industriinvesteringar i Sverige. Rådande finanskris och djupa lågkonjunktur gör frågan mycket aktuell och angelägen för företagen. Det bör noteras att svensk industri även konkurrerar med länder som inte alls fraktar gods på sjö, vilket gör att det i botten styrande råoljepriset inte slår lika hårt på alla som enligt Sjöfartsverkets resonemang.

Ett exempel Sjöfartsverket ger från skogsindustrin ger vid handen en merkostnad per ton transporterat gods om 20-100 kr beroende på gods, fartyg, etc. I rapporten uppger Sjöfartsverket att denna merkostnad gäller generellt utan att föra något resonemang om huruvida det är ett rimligt antagande eller inte. Antagandet är missvisande också för skogsindustrin, eftersom läsaren lätt kan tro att effekten ligger någonstans mitt i intervallet, genomsnittet är ju 60 kr/ton. Samtidigt redovisar Sjöfartsverket att den totala merkostnaden för skogsindustrin är cirka 1,3 miljarder SEK. Den totala volymen som går med internationell sjöfart för export är cirka 13,7 Mton, vilket skulle innebära att den genomsnittliga merkostnaden för skogsindustrin är snarare 95 kr/ton.

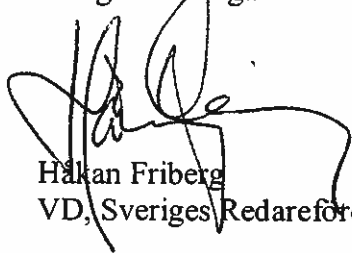
Utredningen redovisar att svavelutsläppen för fartyg som anlöper svenska hamnar kommer att minska med uppskattningsvis 146 500 ton per år, till en kostnad om 7,3 miljarder SEK. Detta blir 3,8 ggr så högt (+280 %) som det samhälls-ekonomiska värdet om 25 kr/kg som SIKA rekommenderar. Detta trots att utredningen endast tagit hänsyn till de direkta kostnadsökningarna som följer av IMO-beslutet.

Sjöfartsverket menar att det finns rederier som redan frivilligt har tagit på sig kostnader för lågsvavligt bränsle, en kostnad som idag uppgår till 1,2 miljarder SEK. Vi anser det beklagligt att Sjöfartsverket här glömmer bort varuägarna, eftersom denna typ av åtgärder ofta sker på initiativ av varuägaren och varuägaren är med och betalar för dem.

Sjöfartsverkets slutsats är att konsekvenserna blir väldigt stora för den svenska exportberoende industrin och att åtgärder måste vidtas för att dessa ska minska. Detta instämmer vi naturligtvis i. Att föra denna diskussion vidare inom EU, så att vi får gemensamma regler inom hela EU i linje med den inre marknaden, är därför nästa viktiga steg. Sjöfartsverkets utredning bör därför skickas till kommissionen. EU-kommissionens uttalade intention, och även den svenska regeringens, är att öka andelen gods på köl och IMO-beslutet leder till ett så kallat modal back-shift som inte kan vara acceptabelt för någon.

Utredningen har flera märkliga kommentarer om vinstmarginaler och konkurrenskraft inom den svenska exportindustrin. På en internationellt prissatt marknad kan exempelvis skogs- och stålindustrin inte utan vidare bara höja produktpriserna. Konkurrentländer får istället en komparativ fördel av de ökade transportkostnaderna för Sverige. Den svenska industrins konkurrenskraft försämras och den riskerar få långsiktiga negativa effekter på lönsamhet, nyinvesteringar och sysselsättning.

Vänliga hälsningar



Håkan Friberg
VD, Sveriges Redareföreningen

Elisabeth Nilsson
VD, Jernkontoret

Marie S. Arwidson
VD, Skogsindustrierna

Magnus Huss
VD, Plast- & Kemiföretagen

Tomas From
vice VD, SveMin

Mikael Castanius
Branschchef, Sveriges Hamnar