

Näringslivets Transportråd
- för transportköpare



JERNKONTORET



SVENSK
HANDEL

Skogs
Industrierna

SveMin

Miljödepartementet
103 33 Stockholm
harald.perby@environment.ministry.se

2011-11-25

Remissyttrande angående EU Kommissionens förslag till ändring av direktivet om svavelhalten i olja KOM (2011) 439

Svenskt Näringsliv, Näringslivets Transportråd, Skogsindustrierna, Jernkontoret, Sveriges Redareförening, Sveriges Hamnar, SveMin, Plast- & Kemiföretagen, Svensk Handel och Sveriges Skeppsmäklareförening har valt att lämna in ett gemensamt yttrande på EU Kommissionens förslag till ändring i direktivet om svavelhalten i marina bränslen.

SAMMANFATTNING

Industrin och rederinäringen har länge arbetat för att få tillstånd lägre svavelhalter för sjöfarten, men anser att införandet av 0,1 viktprocent svavel i bränslet kan få stora negativa konsekvenser både för miljö och ekonomi, dessutom är regleringen ett avsteg från strävan om en harmonisering av den inre marknaden. Reglerna måste utformas likformigt inom EU och harmoniseras internationellt. En marknad utan handelshinder är bra för svenska konsumenter och det svenska näringslivet måste ges möjlighet att konkurrera på samma villkor. Förslaget innebär en kraftigt minskad konkurrenskraft på grund av ökade kostnader vilket även långsiktigt slår på nyinvesteringar inom svensk industri.

Industrin, handeln och rederinäringen anser därför att regeringen måste ta en aktiv roll vid internationella förhandlingar för att förhindra att svavelkraven på sjöfarten orsakar oskäliga kostnader för de svenska företagen eller en ojämlig konkurrenssituation inom EU och i förhållande till aktörer utanför EU. När det gäller IMO:s beslut och EU:s svaveldirektiv måste regeringen säkerställa att genomförandet och tidtabellerna är sådana att den svenska exportindustrins och sjöfartens konkurrenskraft tryggas. En förskjutning av införandet av svaveldirektivet ger tid för nödvändig teknikutveckling för att kunna möta hårda svavelkrav till rimliga kostnadsnivåer. Tekniken för att kunna möta dessa svavelnivåer i marint bränsle finns inte på plats och kommer inte att hinna utvecklas och implementeras till år 2015. Överflyttning av gods från sjö till väg inom hela EU skapar ökade utsläpp av koldioxid samtidigt som transportkostnaderna ökar kraftigt både för import och export. Dagens ekonomiska läge ger inte utrymme för de extra kostnader som detta skulle medföra.

Sammanfattningsvis:

1. Bevara vår globala konkurrenskraft
2. Värna EUs inre marknad
3. Teknikutveckling kräver både tid och resurser
4. Miljön är viktig, välj därför rätt åtgärder

ETT FÖRHASTAT BESLUT PÅ VAGA GRUNDER

Sverige och även den svenska industrin, handeln och rederinäringen har länge förespråkat lägre svavelhalter i marint bränsle. Svensk rederinäring har enskilt, eller tillsammans med svensk industri, vidtagit ett flertal frivilliga miljöåtgärder, bl.a. har ett antal operatörer frivilligt använt lägre svavelhalt (0,5 viktprocent) än vad regelverket föreskrivet. Förhandlingar har pågått i frågan under många år, men IMO:s beslut var trots detta oväntat skarpt för alla utomstående eftersom nivån blev 0,1 viktprocent och inte en sänkning till 0,5 viktprocent som tidigare accepterats av de flesta berörda parter. Mer anmärkningsvärt är att detta skett utan någon analys av de samhällsekonomiska konsekvenserna för SECA-området, liksom av de sammantagna miljökonsekvenserna. Miljönyttan av ytterligare en sänkning från 1,0 till 0,1 viktprocent för SECA-området saknar stöd i litteraturen.

NEGATIVA EFFEKTER AV 0,1 VIKTPROCENT SVAVEL I SECA-OMRÅDET

Flera studier¹, genomförda *efter* beslutet, visar dock på mycket stora ekonomiska konsekvenser för Sveriges industri, handel och rederinäring. Kostnadsökningarna är så stora att gods kommer flyttas till andra transportslag, vilket också bekräftas av EU-kommissionens konsekvensutredning. På grund av järnvägens kapacitetsbrist, speciellt avseende den kontinentala trafiken, innebär detta i praktiken att stora godsflöden kommer att hamna på lastbil. Beslutet leder därmed även till negativa miljöeffekter.

Sjöfartsverkets konsekvensanalys visar på sex procent ökning av vägtransporter vilket betyder 300 000 ton ökade koldioxidutsläpp från godstransporter i Sverige. Även andra effekter uppstår så som ökade utsläpp från biltrafiken i form av NO_x, SO₂ och partiklar. Lägg där till ökat slitage på väginfrastruktur, ökat buller och minskad trafiksäkerhet. Den svenska industrin, handeln och rederinäringen anser att ett ensidigt införande av 0,1 viktprocent svavel i bränslet i SECA-området kan få stora negativa konsekvenser för både miljö och ekonomi, och kan därför inte anses hållbart. Enbart för SCA i Sundsvall innebär det ytterligare 500 långtradare om 60 ton per dag.

SAMMANBLANDNING AV MILJÖBEGREPP

EU-kommissionens konsekvensanalys tar upp hälsoeffekter som en stor samhällsnytta vid reglering av svavel. Hälsoeffekterna är dock beroende främst på partikelutsläppen, vilka enligt vetenskapen har ett avtagande samband med svavelhalten, när nivåerna går under

¹ Entec (2010). *Study to review assessments undertaken of the revised MARPOL Annex VI regulations.*

Institute of Shipping Economics and Logistics (2010). *Reducing the sulphur content of shipping fuels further to 0.1 % in the North Sea and Baltic Sea in 2015: Consequences for shipping in this shipping area.* Bremen.

1 viktprocent². De negativa hälsoeffekterna beror dessutom främst på de ultrafina partiklarna, vilka bildas i lika stor omfattning vid förbränning av bränsle med 1 viktprocent svavel som vid 0,1 viktprocent svavel. Detta förhållande har gått analyserna helt förbi. Det kan vara värt att reflektera över att dieselfordon i land fortfarande klassas som hälsovådliga ur partikelsynpunkt trots att de använder bränslen som innehåller bråkdelar av procent svavel. Det är märkligt att reglera svavelutsläppen när det är partiklarna som är den stora hälsoboven, särskilt som orsakssambanden för sjöfarten är långt ifrån klarlagda. Om EU-kommissionen anser att partikelutsläppen är viktiga att åtgärda är det dessutom underligt varför man väljer att reglera Östersjön och Nordsjön först, trots att det i EU-kommissionens konsekvensutredning tydligt framgår att partikelutsläppen är störst i Medelhavet.

Hälsobegreppet har använts flitigt i debatten och påståenden som att ändrade svavelregler enligt förslaget skulle bespara 50 000 förtidiga dödsfall i Europa. Om man nu accepterar vetenskapen bakom dessa analyser är det svårt att förstå den slutsatsen³: ”the number of premature deaths in Europe due to international ship traffic is ~49 500 and ~53 200 for the year 2000 and 2020, respectively.” För det första handlar inte ens uppgifterna om svavel, utan om totala utsläpp. Sedan verkar det som att de hårda skärpningar, som förslaget handlar om, med > 95 procent reduktion av svavel i Nordeuropa likväl inte ger några besparingar mätt som antal förtidiga döda. Det nämns även sällan att det handlar om 3-4 månader kortare livslängd vilket inte bör jämföras med dödsfall i krig eller naturkatastrofer.

Hälsovinster från sänkningar av svavelhalt i marina bränslen är inte linjära, eftersom det inte bara är svavelhalten som påverkar avgasernas sammansättning. Sänkningen från 1,0 viktprocent till 0,1 viktprocent år 2015 kommer att göra en mycket marginell skillnad i hälsovinster för Europa. Vår bedömning är att märkbara hälsovinster först kan ske från år 2020 när hela världen går ner till 0,5 viktprocent svavel.

Vad gäller Östersjön är det största miljöhotet idag övergödningen, som beror av utsläpp av kväve och fosfor. Jordbruket är i dagsläget den största källan till dessa utsläpp, men även sjöfarten har ett ansvar. Diskussionen om viktiga miljöåtgärder i Östersjön blir därför märklig.

Svavel leder till försurning och Östersjön lider inte av försurning. Försurning är främst ett problem för vissa landområden i Sverige. I en interpellation i riksdagen den 10 mars 2010 sa dåvarande miljöminister Andreas Carlgren att utsläppen av svavel från källor i Europa har minskat kraftigt. Nedfallet av svavel över Sverige har minskat med 61 procent under de senaste 20 åren. För miljömålet "Bara naturlig försurning" har delmålet redan uppnåtts och återhämtningen försätter då bara tre procent av sjöar större än fyra hektar är försurade (Naturvårdsveket, 2005). Miljöministern konstaterade i debatten att försurningen inte är ett lika stort problem idag som det var tidigare. Sänkningen till 0,5 viktprocent år 2020 kommer att medföra nytta för Europa och världen, men det är fel att ta detta som ett argument för att sänka till 0,1 viktprocent år 2015 inom SECA-området.

² Cost Benefit Analysis to Support the Impact Assessment accompanying the revision of Directive 1999/32/EC on the Sulphur Content of certain Liquid Fuels, 2009, Appendix I, Table 13.

³ CEEH Scientific Report No 3:

Assessment of HealthCost Externalities of Air Pollution at the National Level using the EVA Model System

FRIHANDELSASPEKTEN UTELÄMNAD

Utöver bristerna i den samhällsekonomiska bedömningen så utelämnas frågeställningen om hur de regionalt utformade gränsvärdena för SECA-området förhåller sig till EU:s inre marknad och vidare om möjligheter till konkurrensneutralitet på den globala marknaden. Reglerna torde utgöra ett handelshinder. Reglerna måste utformas enhetligt inom EU och harmoniseras internationellt. Svenska konsumenter och företag vinner på en marknad utan handelshinder och det svenska näringslivet måste ges möjlighet att konkurrera på samma villkor. För näringslivets konkurrenskraft är det av yttersta vikt att konkurrensen inte snedvrids mot tredje land (t.ex. Kina eller Brasilien).

Inom EU föreslås nya mål och beslut för att steg för steg öka harmoniseringen inom den inre marknaden för att främja handel och konkurrens på lika villkor. Att införa regler för marint bränsle med stora skillnader på både kvalité och tidpunkt för införande inom EU strider mot målsättningen med ökad harmonisering.

STORA EKONOMISKA KONSEKVENSER

De ekonomiska konsekvenserna för införandet av svaveldirektivet är undervärderade. De negativa konsekvenserna för samhället i sin helhet är omfattande. Skogsindustrierna och Sveriges Redareförening skickade redan i september 2008 ett brev till regeringen där de varnade för de ekonomiska konsekvenserna och bad regeringen att inte konfirmera beslutet i IMO i oktober 2008. Näringsdepartementet gav i november samma år Sjöfartsverket i uppdrag att utreda effekterna av beslutet. När rapporten var klar i maj 2009, tretton månader efter fattat beslut, kunde vi konstatera att även deras analys visade på stora ekonomiska konsekvenser. Sammantaget indikerar de beräkningar Sjöfartsverket gjort att bränslekostnaderna för fartyg som mestadels transporterar gods mellan hamnar inom Östersjön, Nordsjön och Engelska kanalen kan öka med närmare 70 procent och detta redan för det lägsta kostnadsscenarioet. Således kommer det dyrare bränslet att medföra ökning av sjöfartens transportkostnader med i genomsnitt 20-28 procent och för vissa varugrupper upp mot 45 procent.

Utslaget på mängden transporterat gods har ökningen beräknats till mellan 20 och 100 kr/ton. De relativt stora differenserna beror på skillnader i transportupplägg, fartygsstorlekar och fyllnadsgrader samt förekomsten av returlaster. Totalt visade Sjöfartsverket i sitt lägsta kostnadsscenario att detta kan innebära kostnader om 13 till 28 miljarder kronor per år för den svenska exportindustrin. Därtill kommer indirekta kostnader. Det högre beloppet motsvarar årslönen för 111 000 undersköterskor eller, annorlunda uttryckt, 383 nya välfärdstjänster per kommun och år. Därför är det lätt att inse att så stora merkostnader får betydande konsekvenser för de berörda företagen. Det kommer att leda till uteblivna investeringar, personalneddragningar och i längden till en försämrad välfärd för alla i vårt samhälle. Den svenska exportindustrin verkar på en internationellt hårt konkurrensutsatt marknad. På en internationellt prissatt marknad kan industrin inte utan vidare bara höja produktpriserna för att kompensera för ökade sjötransportkostnader. Konkurrentländer har inte motsvarande kostnader, vilket innebär att den svenska industrins, handels- och rederinäringens konkurrenskraft allvarligt kommer att försämrats med minskande vinstmarginaler som följd och långsiktiga effekter på lönsamhet, investeringar och sysselsättning. Varje merkostnad måste företagen hantera själva, genom kostnadsminskningar och rationaliseringar på hemmaplan.

De ökade kostnaderna för sjötransporter runt hela Sveriges kust kommer att drabba såväl exporterande som importerande företag. Svenska aktörer på den globala marknaden riskerar att slås ut samtidigt som priset på importerade varor kommer att stiga.

Detta innebär att kostnadsbördan ökar ytterligare för industrier som importerar insatsvaror till sin produktion. Det är det totala kostnadspåslaget som är avgörande för en industris överlevnad och givetvis framtida nyinvesteringar.

TEKNISKA MÖJLIGHETER

Det pågår inom svensk rederinäring ett arbete att hitta tekniska lösningar för att antingen ombord tillse avsvavling (scrubbers) av fartygsbränslet eller att helt eller delvis byta bränsle (exempelvis till LNG eller metanol). Fartyg är, tillskillnad mot exempelvis lastbilar, individuella konstruktioner och har en livslängd på 20-30 år. Det finns ingen enskild eller enkel teknisk lösning för att möta de miljö-, hälso- och klimatkrav som nu kommer inom sjöfarten, detta gäller i synnerhet befintliga fartyg. Svenska rederier kommer, enskilt eller tillsammans med sin kund, att välja olika tekniker för att reducera fartygens skadliga utsläpp. Inom Sveriges Redareförening finns medlemmar som i fullskala prövat scrubbteknik, konverterat ett befintligt fartyg till LNG-drift samt påbörjat byggnation av nytt fartyg med möjlighet till drift av LNG. Bilden och realismen hur snabbt, och till vilken kostnad, dessa olika tekniker kan implementeras saknas. Scrubbtekniken är lovande, men de anläggningar som idag finns ombord på olika fartyg i Europa är pilotprojekt. Ingen scrubberanläggning har sålts eller installerats på kommersiella grunder, eftersom tekniken inte är färdigutvecklad. Därtill kommer att scrubbtekniken inte kan tillämpas på alla fartyg. Beräkningar näringen gjort, visar ett cirka hälften av det s.k. RoRo/RoPax-segmentet överhuvudtaget inte, på grund av stabilitetsskäl (sjösäkerhet) eller utrymmesskäl, kan installera en scrubber. Att byta bränsle till LNG eller metanol är en annan lösning. Också här måste noteras att endast ett ytterst fåtal fartyg kan konverteras till LNG-drift och att denna lösning parallellt kräver betydande investeringar av infrastrukturen i land. Ingen investering som i dag gjorts för LNG-drift, har gjorts utan betydande subsidiebidrag. Den svenska statens FoU-satsningar inom sjöfarten är närmast obefintlig.

Parallellt med tid för nödvändig teknikutveckling, måste även regelutveckling ske. Det är även troligt att det kommer behövas tid för miljöprövningar, vilket för till exempel infrastruktur kring LNG inte ska underskattas. Idag saknas regelverk om exempelvis bunkring av LNG och om så kallade öppna scrubbrar ska tillåtas i Östersjön eller ej.

REGERINGEN BÖR VERKA FÖR HARMONISERADE SVAVELREGLER

Det är nödvändigt att förutsättningarna för sjöfarten tryggas, eftersom den svenska utrikeshandeln är starkt beroende av sjötransporter. Sveriges regering måste ta en aktiv roll vid internationella förhandlingar för att förhindra att svavelkraven på sjöfarten orsakar oskäliga kostnader för de svenska företagen eller en ojämlig konkurrenssituation inom EU och i förhållande till aktörer utanför EU. När det gäller IMO:s beslut och EU:s svaveldirektiv måste regeringen säkerställa att genomförandet och tidtabellerna är sådana att den svenska exportindustrins och sjöfartens konkurrenskraft tryggas. Enligt vår mening, vilket bekräftas av rättsvetenskapen, kan EU avvika från IMOs bestämmelser i MARPOL bilaga VI.

Det är samtidigt viktigt att sjöfartens utsläpp minskar, vilket kräver utveckling och kommersialisering av alternativa tekniker som bidrar till utsläppsminskning. En förskjutning av införandet möjliggör tid för nödvändig teknikutveckling för att kunna möta hårda svavelkrav till rimlig kostnad, och för att säkerställa att det går att finna marint bränsle till rimliga priser.

Vänliga hälsningar



Annika Lundius
vice VD, Svenskt
Näringsliv



Stig Wiklund
Ordförande Näringslivets
Transportråd



Marie S. Arwidson
VD, Skogsindustrierna



Håkan Friberg
VD, Sveriges
Redareföreningen



Bo-Erik Pers
VD, Jernkontoret



Mikael Castanius
Branschchef, Sveriges Hamnar



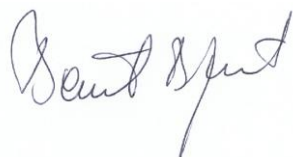
Magnus Huss
VD, Plast- &
Kemiföretagen



Tomas From
vice VD, SveMin



Dag Klackenber
VD, Svensk Handel



Berit Blomqvist
VD, Sveriges
Skeppsmäklareförening