

2013-08-29

Trafikanalys
Er ref: Anders Ljungberg
Rapport 2013:7

Yttrande över Trafikanalys delredovisning av konsekvenser av skärpta krav för svavelhalt i marint bränsle

Svenskt Näringsliv, Näringslivets Transportråd, Skogsindustrierna, Jernkontoret, Sveriges Redareförening, Sveriges Hamnar, SveMin, Innovations- och kemiindustrierna i Sverige, Svensk Handel och Sveriges Skeppsmäklareförening har valt att lämna in ett gemensamt yttrande över Trafikanalys delredovisning av konsekvenser av skärpta krav för svavelhalt i marint bränsle. Vi hänvisar till Sveriges Redareförenings separata yttrande vad gäller bedömningar om bränsleförbrukningen.

SAMMANFATTNING

Svaveldirektivet måste införas på ett sådant sätt att svensk industris konkurrenskraft bevaras, vilket regeringen också fastställt i budgetpropositionen 2012.

Industrin och rederinäringen vill framhålla följande ståndpunkter:

- Svavelfrågan är en konkurrensfråga för Sverige eftersom vi är beroende av sjötransporter på ett helt annat sätt än våra europeiska konkurrenter. Svensk industri särbehandlas därmed som transportköpare inom EU. Från 2015 kommer utsläppskraven i våra farvatten att vara 35 gånger så höga som i övriga världen, inklusive stora delar av Europa. För enskilda företag kan de nya reglerna innebära mycket stora belopp i ökade transportkostnader per år i en redan pressad konkurrenssituation. Utredningen bör därför beakta effekter av att investeringar hamnar i andra länder. Vidare bör det framgå vad samhället förlorar i inkomster och arbetstillfällen när industrier successivt tvingas dra ned på grund av ökade kostnader.
- Hela den ökade bränslekostnaden inom SECA är relevant att beakta i en konsekvensanalys. Det är orimligt att som utgångspunkt för kostnadsberäkningen anta en punkt mitt i Nordsjön i de fall fartygets destination är okänd, det är mer troligt att

de ska ut ur SECA. Konsekvensanalysen saknar även effekter av ökade kostnader för import.

- Vi ställer oss tveksamma till den bedömning av bränsleförbrukningen inom SECA som redovisas i rapporten.
- Trafikanalys bör noggrant förklara den stora skillnaden i kostnadsökning som denna konsekvensanalys visar på jämfört med Sjöfartsverkets analys från 2009. Eftersom förutsättningarna har i stort sett inte ändrats sedan den gjordes, riskerar förtroendet för såväl myndigheterna som resultaten annars att urholkas.
- Det saknas konsekvenser för den oceangående trafiken och deras val av hamn, samt hur det kan påverka svenska konsumenter och företag. Även effekter av ökad landtransport från Finland saknas.
- Det saknas analys av möjliga sidoeffekter av till exempel långt gången energieffektivisering, såsom ändrade krav på infrastruktur och isbrytning.
- Rapporten beaktar inte det samhällsekonomiska värde som svensk industri bidrar med. Den samhällsekonomiska analysen tar inte med relevanta kostnader som till exempel ökad arbetslöshet eller minskade skatteintäkter till staten från näringslivet.
- Utredningen väljer att klumpa ihop utsläpp från fartyg inom SECA med hela Europas utsläpp, vilket ger en missvisande utgångspunkt. När det gäller svavel i Sverige gör Trafikanalys en annan bedömning än Naturvårdsverket.
- VTI bör få tid och medel att göra en grundlig analys.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Industrin och rederinäringen uppskattar att regeringen låter göra ytterligare en konsekvensanalys av beslutet att sänka svavelhalten i fartygsbränsle. Det är dock att föredra att en sådan analys utförs innan beslut som inverkar på konkurrenskraften tas.

Det är anmärkningsvärt att denna konsekvensanalys visar på så stor skillnad i kostnad från Sjöfartsverkets analys från 2009. Förutsättningarna har i stort sett inte ändrats sedan den gjordes. Den stora diskrepansen samt uppenbart orimliga avgränsningar och beräkningsmetoder riskerar att minska förtroendet för såväl myndigheterna som resultaten. Däremot håller vi med Trafikanalys om att miljönyttorna inte står i proportion till transportkostnadsökningen.

I uppdraget nämns att analysen ska ta upp konkurrensen för svensk sjöfartsnäring. Myndigheten bör dock vara medveten om att svensk export är beroende av internationella fartyg. Att fokusera på åtgärder som endast gynnar svenska fartyg hjälper inte svensk exportindustri.

Vi kan inte ha olika regler inom EU:s inre marknad.

DIREKTIVETS EFFEKT PÅ SJÖFARTENS BRÄNSLEKOSTNADER

Trafikanalys skriver att bränslepriset vid skifte till lågsavlig diesel väntas öka med 50-75 %. Det är den prisskillnad som vi har redan idag mellan de olika bränslefraktionerna. Bedömningar vi tagit del av pekar på att denna prisdifferens kommer att öka när efterfrågan på diesel ökar efter 2015. Industrin och rederinäringen håller med Trafikanalys om att det dominerande bränslet 2015 kommer att vara marin diesel.

När det gäller alternativa bränslen som LNG och metanol är dessa givetvis intressanta möjligheter. Men de båda alternativen behöver testas mer före eventuell storskalig implementering. Utredarna har valt att helt förbise den infrastruktur och kostnader för övrig hantering som krävs. Trafikanalys nämner heller inte problemen med säkerhet eller risken för operationella svårigheter.

När det gäller skrubbrar ser vi att teknik och regelverk måste utvecklas betydligt för att det ska bli möjligt att göra realistiska investeringskalkyler för hantering av avfallet. Förutom att det tar lastutrymme från fartyget krävs även en väl fungerande infrastruktur i hamnarna. Energiförbrukningen som skrubberleverantörer uppger är omkring 5 % av fartygets drift, det vill säga ungefär dubbelt så mycket som Trafikanalys rapporterar. Till det kommer kostnaden för minskad lastkapacitet. Frågan om hantering av avfallet är inte heller löst.

DIREKTIVETS EFFEKT PÅ SJÖFARTENS KOSTNADER

En av de viktigaste faktorerna vid analysen av svaveldirektivets konsekvenser är bränsleförbrukningen. När det gäller bedömningen av mängden förbrukat bränsle som används inom SECA för gods till och från Sverige hänvisar vi till Sveriges Redareförenings separata yttrande. Här kan dock nämnas att Sveriges Redareförenings granskning visar att bränsleförbrukningen är underskattad, vilket innebär att även de i rapporten redovisade bränslekostnaderna underskattats.

Bränslekostnaden ökar i proportion med prisökningen. Att reducera bränslekostnaderna och optimera logistiken är något som både varuägare och transportörer kontinuerligt arbetar med och har så gjort under många år.

För rederierna och transportköparna är det hela den ökade bränslekostnaden inom SECA som är relevant att beakta i en konsekvensanalys. Enligt Trafikanalys har beräkning av bränsleförbrukning utgått från uppgifter om anlöp vid svensk hamn samt föregående och nästa hamn. Detta kan visserligen vara relevanta uppgifter att ha med i sin simulering. Men simuleringen måste sträva efter att få med hela rutten genom SECA. För det är hela rutten som blir dyrare. Rapporten tar upp exempelrutten Hamburg-Helsingborg-Kotka-Hamburg och menar att svensk industri inte belastas av merkostnaden på sträckan Helsingborg-Kotka-Hamburg, utan endast sträckan Hamburg-Helsingborg beaktas. Det vill säga att endast en mindre kostnadsandel skulle belasta svenska transportköpare. Denna förenkling ställer vi oss frågande till. Man behöver skeppa in lika många containere in som ut ur Sverige, tomma eller lastade, som tar kapacitet på containerfartyget. Det betyder att hela rundresan i princip måste räknas in. Att rederier väljer att triangulera med fler hamnar beror ofta på att de har för liten volym att fylla fartyget med i en hamn. Trianguleringen blir därför lösningen, men totalt sett ökar det faktiskt den totala rundresan och därmed den totala kostnaden, eftersom den oftast överskrider bränslebesparingen man gör genom att köra större fartyg. Ibland kan det vara omständigheter som möjliggör att mindre volym kan skeppas mellan hamnarna i

trianguleringen, men distansen Helsingborg-Kotka är ju snarast längre än Helsingborg-Hamburg, varför det ändå ofta totalt sett blir en fördyring, relativt att bara köra till exempel Helsingborg-Hamburg. Men det beror oftast på att fartygen är för stora för någon enstaka hamn.

Utredningen verkar inte heller ta hänsyn till den kraftiga kostnadsökning längre landtransporter kan få för svenska företag. En kostnadsökning som i vissa fall kan få flödena att upphöra och/eller tvinga industrier och handelsföretag att omlokaliseras.

I de fall fartygets destination är okänd har myndigheterna valt att anta en beräknad punkt mitt i SECA Nordsjön. Detta antagande är orealistiskt. Det rimliga borde vara att anta att fartyget ska utanför SECA och beräkningen av sträcka bör därmed starta vid områdets yttre gräns, där fartygen går ut ur/in i området. Detta har Skogsindustrierna och Jernkontoret även tidigare framfört till Sjöfartsverkets utredare.

Trafikanalys skriver att ökade bränslepriser ger incitament till anpassningar av sjöfarten. Det ger dagens priser också. Både transportköparna och de rederier som fraktar godset har ständigt energieffektivisering i åtanke. För en rundresa mellan ett svenskt pappersbruk och Centraleuropa kan bränslekostnaden vara 130 000 euro eller cirka 40 % av fraktkostnaden. Givetvis gör alla vad de kan för att minska denna kostnad. Både rederier och transportköpare är mycket måna om att hålla ned både kostnaderna och utsläppen. Att optimera fartyg, körsätt och rutter är inte någonting nytt. Och det är inte något som företagen hade slutat med om svaveldirektivet inte tillkommit. Däremot saknas det analys av möjliga sidoeffekter av till exempel långt gången energieffektivisering.

Det framgår inte om konsekvensanalysen tar med ökade kostnader för import av viktiga insatsvaror till industrin, som till exempel kol, returfiber och kalk. I slutrapporten behöver det bli tydligare hur importen påverkas och om det till och med finns risk att sjötransporter av visst gods inte kommer att gå in i SECA och varor behöver komma andra vägar till Sverige med ökad miljöbelastning som följd.

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 till exempel 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.

Det kan vara intressant att lyfta upp denna problematik även i ett mindre svenskt perspektiv, att köra dellaster till mindre hamnar, till exempel Helsingborg, Norrköping, Södertälje, Stockholm, Gävle, Sundsvall, Umeå. Dessa hamnars konkurrenskraft kommer att minska till fördel för de hamnar man kan köra fulla fartyg till. Konsekvensen av det kan bli att man kör fartyg till Hamburg/Rotterdam eller Göteborg och sedan järnväg/lastbil till kunderna i Sverige. Totalt sett kan det innebära betydande kostnadsökningar för många importörer/exportörer. Det innebär ökad påfrestning på infrastrukturen i form av vägar och järnvägar och/eller att företag får, i den mån möjligt, omlokalisera sig till mer tillgängliga områden. För industrier med EU som huvudmarknad, blir det troligen mer konkurrenskraftigt med lokalisering på kontinenten eller regioner på andra kontinenter som har andra komparativa fördelar.

Ensidiga nationella kostnadsökningar försvagar industrins konkurrenskraft, eftersom den är exportberoende och varorna prissätts på en global marknad. Ökad transportkostnad kan därmed inte överföras till kund. Viktiga konkurrenter drabbas inte av de ökade kostnaderna som SECA innebär och därmed tvingas företagen att själva stå för hela kostnaden.

DIREKTIVETS EFFEKT PÅ TRANSPORTKOSTNADER OCH ÖVERFLYTTNING MELLAN TRAFIKSLAG

Vi förväntar oss att slutrapporten i detalj redovisar hur beräkningarna i TAPAS-modellen genomförs. Trafikanalys skriver att de samarbetar med oss branschorganisationer när det gäller TAPAS-modelleringen. Det får inte tolkas som att företag eller organisationer som bidrar med grunddata på något sätt tar ansvar för beräkningar som utförs på Trafikanalys uppdrag.

Kostnader är av stor vikt när transportköpare väljer transportupplägg. Men leveranssäkerhet, flexibilitet, miljö, hållbarhet och kapacitet är också viktiga faktorer. Det är inte allt gods som kan flyttas över till väg eller järnväg. Även ens om det rent teoretiskt skulle finnas kapacitet.

VTI har nämnt att den modellering som finns med i delrapporten gjordes under mycket stor tidspress och bör ses över. VTI bör få tid och medel att göra en grundlig analys. VTI bör få i uppdrag att ta fram detaljerade modellberäkningar med samgodsmodellen avseende vilka godsslag som påverkas, vilka hamnar som förväntas tappa stora volymer samt vilka godsstråk som berörs vid överflyttning av gods. En av samgodsmodellens nackdelar är att den antar att det finns obegränsad kapacitet på järnvägen. Detta antagande är inte rimligt, tvärtom, som Kapacitetsutredningen visade på 2011, råder det stor brist på järnvägskapacitet redan idag.

Den finska konsekvensanalysen visar att ökad trafik från Finland är att vänta på svenska vägar och järnvägar, vilket ökar belastningen på de svenska godsstråken. Detta behöver naturligtvis också utredas vidare. Det samma gäller den ökade flygfrakten, som i förbigående nämndes i Sjöfartsverkets konsekvensanalys.

SAMHÄLLSEKONOMISKA EFFEKTER

Trafikanalys bortser helt från det samhällsekonomiska värde som svensk industri bidrar med och vad en minskad konkurrenskraft innebär för den svenska tillväxten. Dyrare importvaror och att svenska företag får en betydande konkurrensnackdel och därmed sänkt investeringsvilja påverkar i slutändan både sysselsättningen och ekonomin i Sverige. Minskat skatteunderlag har effekter på vår välfärd genom skattefinansierad verksamhet såsom vård och skola. Den svenska exportindustrin verkar på en internationellt konkurrensutsatt marknad. Varje merkostnad måste företagen hantera själva, genom kostnadsminskningar och rationaliseringar på hemmaplan.

I rapporten står det att 90 procent av nedfallet av svaveldioxid i Sverige kommer från europeiska länder eller internationell sjöfart. I en konsekvensanalys av ett direktiv som handlar om sjöfart är det rimligt att rapportera hur mycket som är från sjöfart. I det här fallet borde det handla om utsläpp inom SECA och hur effekten blir mellan 0,5 (nivån som ska gälla i övriga Europa och världen) och 0,1 i svavelhalt för marint bränsle. Det är inte rimligt att klumpa ihop internationell sjöfart med en mycket stor extern källa.

Trafikanalys skriver att sjöfarten står för en allt större andel av svaveldioxidutsläppen. Svensk industri har gått i bränslen för att sänka svavelutsläppen. Sedan 1990 har följaktligen svavelnedfallet minskat med 80 procent. Till havs har utvecklingen gått långsammare än på land. Men även här har Sverige och dess grannländer gått före och successivt infört allt hårdare krav på sjöfarten än i omvärlden. Självklart måste situationen fortsätta att förbättras, men med nuvarande plan för dramatiskt ytterligare sänkta gränsvärden från 2015 riskerar vi att få stora försämringar av konkurrensen för industrin. Anmärkningsvärt nog väljer Trafikanalys att inte ens nämna att till exempel svensk skogsindustri redan år 1998 frivilligt valde att använda fartygsbränsle med 1 % svavel då lagen föreskrev högst 4,5 %. Det vill säga 88 % lägre.

Naturvårdsverket konstaterade redan 2011 att ”halterna av svaveldioxid är numera så låga i svenska tätorter att de inte ger upphov till hälsoproblem”. I en senare rapport från december år 2012 släppte Naturvårdsverket utsläppsstatistiken för luftföroreningar under 2011 med slutsatsen att Sveriges utsläpp av flera luftföroreningar har minskat betydligt under de senaste decennierna. Speciellt vad gäller svaveldioxid anges ”minskningen beror framför allt på en övergång till lågsvavelhaltiga bränslen, för både sjöfart, vägtrafik och uppvärmning.”

DIREKTIVETS PÅVERKAN PÅ SVENSKT NÄRINGS- OCH DESS KONKURRENSKRAFT

Trafikanalys skriver att Sveriges konkurrenskraft försvagas under en viss period när en förändring sker. Att ha skilda regler för ett område med kraftigt ökade kostnader som följd försvagar det områdets konkurrenskraft under hela den tid som kostnadsskillnaderna består. Om inte regeringen agerar, handlar det om försämrade konkurrenskraft under överskådlig framtid. Det bör inte relateras till som ”en viss period”. Givetvis kommer transporterna fortsätta att effektiviseras. Men det sker inte enbart på grund av svaveldirektivet, och inte heller enbart inom SECA.

I rapporten nämns att strukturomvandling på sikt kan resultera i att Sverige står bättre rustat för framtiden. Detta påstående är teoretiskt tänkbart, men irrelevant i det här fallet, eftersom det nya regelverket höjer transportkostnaden på ett konkurrenssnedvridande sätt. Svensk industri tvingas möta detta med en strukturomvandling som inte nödvändigtvis hade varit önskvärd under konkurrensneutrala villkor. Om konkurrensneutraliteten efter en viss tidsfördröjning återinförs, riskerar vi att under tiden ha strukturerat bort verksamhet som på lång sikt hade varit lönsam.

Trafikanalys bör förklara hur kraftigt ökade transportkostnader hjälper industrin så att ”outnyttjad produktionskapacitet framöver nyttjas bättre”. Produktionsanläggningarna är redan slimmade och pressas ständigt att rationalisera och effektivisera. Trafikanalys hänvisar till dokument som handlar om kilometerskatt, en skatt på avstånd och därmed glesbygd som skapar både arbetslöshet och minskar tillgången på biobränsle, eftersom biobränsle är skrymmande och i och med det kostnadskänsligt. Enligt Trafikanalys egen källa och exempel innebär införandet av kilometerskatt 859-1681 fler arbetslösa. När det gäller svaveldirektivet ser vi att det riskerar handla om betydligt fler arbetstillfällen än så. Ökad arbetslöshet borde vara relevant att ta med även i en samhällsekonomisk bedömning. Särskilt när det handlar om industrier som ofta är dominerande arbetsgivare på orter där de finns och sysselsätter många även i leverantörsled. På dessa orter är det dessutom ofta svårt att hitta alternativ anställning. Vi håller inte med om att ökade transportkostnader och försvagad konkurrenskraft skulle ge

en ökad vinst. Trafikanalys grundar den uppgiften på att personalkostnaden minskar i och med uppsägningar på grund av den ökade transportkostnaden. Däremot är vi överens med Trafikanalys om att direktivet riskerar att leda till färre arbetstillfällen.

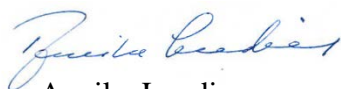
Trafikanalys skriver att den ökade transportkostnaden kan balanseras med minskat värde på skogsfastigheter, samt att industrins konkurrenskraft stärks av att kapitalkostnad sjunker i och med ökade transportkostnader. Sänkt värde på skogsfastigheter slår igenom på värderingen av skog i bolagen vilket ingår i balansräkningen, en nedskrivning förvärrar snarare läget för bolagen. Ökade transportkostnader på råvarusidan innebär att mängden råvara (rundvirke och biobränsle) som är lönsam att ta ut minskar. Det finns en gräns för hur lång en transport kan vara för att uttaget ska vara lönsamt. Mängden råvara att förädla och skapa värde för minskar därmed med ökad transportkostnad. Detta ger direkta effekter på produktion och exportintäkter. Ökade transportkostnader får störst inverkan på det gods som har hög relativ transportkostnad, det vill säga hög vikt och volym men lågt värde. För skogsindustrins produkter är transportkostnads-andelen generellt hög. Allra mest känsligt är biobränsle. Ökade transportkostnader på råvarusidan minskar därmed framför allt uttaget av biobränsle och försvårar därmed Sveriges omställning för att nå klimatmålen.

Svensk skogsindustri har frivilligt använt marint bränsle med 1 % svavelhalt sedan år 1998 och många rederier har länge frivilligt kört på bränsle med 0,5 % svavel. Industrin hade kunnat acceptera att ytterligare halvera halten till 0,5 %. Det är de sista 0,4 procentenheterna som ger de största kostnadsökningarna och gör hela direktivet kontraproduktivt för miljön. Långa transporter utanför SECA med högsvavligt bränsle får en konkurrensfördel, vilket totalt sett riskerar öka utsläppen av både svavel och andra emissioner. Enhetliga globala nivåer hade däremot inneburit stora miljö- och hälsofördelar utan att snedvrیدا konkurrensen.

Industrin och rederinäringen ser fram emot att ta del av Trafikanalys slutrapport.

Stockholm

2013-08-29



Annika Lundius
vice VD, Svenskt
Näringsliv



Per Bondemark
Ordförande Näringslivets
Transportråd



Carina Håkansson
VD, Skogsindustrierna



Christer Schoug
VD, Sveriges
Redareföreningen



Bo-Erik Pers
VD, Jernkontoret



Mikael Castanius
Branschchef, Sveriges Hamnar



Magnus Huss
vice VD, Innovations-
och kemiindustrierna i
Sverige



Per Ahl
VD, SveMin



Dag Klackenber
VD, Svensk Handel



Berit Blomqvist
VD, Sveriges Skeppsmäklare-
förening