



Regeringens proposition

1990/91: 183

om ändrad träfiberprövning

Prop.
1990/91: 183

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 25 april 1991.

På regeringens vägnar

Ingyar Carlsson

Rune Molin

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa inskränkningar i prövningsplikten enligt lagen (1987: 588) om träfiberråvara enligt följande. Skogsindustriella anläggningar undantas från prövningsplikten. Prövningsplikten bibehålls för eldningsanläggningar men inskränks till att avse endast spån för eldningsändamål.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1987: 588) om träfiberråvara

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1987: 588) om träfiberråvara

dels att 2 § skall upphöra att gälla,

dels att 1, 3, 4 och 10 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag är tillämplig på användningen av *träfiberråvara*. Lagens syfte är att motverka brister inom *skogsindustrins råvaruförsörjning*.

Denna lag är tillämplig på användningen av *såg- och kutterspån (spån) för eldningsändamål*. Lagens syfte är att motverka brister inom *träskiveindustrins försörjning med spån*.

3 §

Träfiberråvara får inte utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer användas i

1. eldningsanläggning eller anläggning för framställning av trädbränsle om användningen av *träfiberråvara* uppgår till minst 10 000 m³ fast mått per kalenderår,

2. *skogsindustriell anläggning om användningen av träfiberråvara uppgår till minst 200 000 m³ fast mått per kalenderår.*

Spån får inte utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer användas i eldningsanläggning eller anläggning för framställning av trädbränsle om användningen av *spån* uppgår till minst 10 000 m³ fast mått per kalenderår.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd för sådana fall där prövning inte bedöms nödvändig för att tillgodose syftet med denna lag.

4 §

Ett tillstånd skall avse användning av en viss mängd *träfiberråvara* per kalenderår. Tillståndet får förses med villkor.

Ett tillstånd skall avse användning av en viss mängd *spån* per kalenderår. Tillståndet får förses med villkor.

10 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet använder *träfiberråvara* utan behövligt tillstånd eller bryter mot föreskrift eller villkor som har meddelats med stöd av denna lag skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet använder *spån* utan behövligt tillstånd eller bryter mot föreskrift eller villkor som har meddelats med stöd av denna lag skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.
2. Tillstånd, som har meddelats enligt 3 § första stycket 1 i dess äldre lydelse, skall i den utsträckning det anger träfiberråvara i fortsättningen avse spån.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 april 1991.

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Göransson, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Freivalds, Lööv, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink.

Föredragande: statsrådet Molin

Proposition om ändrad träfiberprövning

1 Inledning

Lagen (1987: 588) och förordningen (1987: 589) om träfiberråvara trädde i kraft den 1 juli 1987 och ersatte bestämmelser om hushållning med träfiberråvara i 136 a § byggnadslagen (1947: 385, omtryckt 1981: 872). Reglerna innebar en betydande begränsning av provningskyldigheten.

Lagen om träfiberråvara syftar till att motverka brister inom skogsindustriens råvaruförsörjning. Råvaruprövningen avser dels användningen av träfiberråvaror i stora skogsindustriella anläggningar, dels i anläggningar som använder industridugliga råvaror för eldningsändamål.

Regeringen beslutade den 22 november 1990 om vissa undantag från kravet på tillstånd för att använda träfiberråvara för eldning, fastställda i förordning (1990: 1067) om undantag från vissa föreskrifter i lagen (1987: 588) om träfiberråvara.

Regeringen beslutade i maj 1990 om direktiv för en översyn av lagstiftningen. Översynen borde enligt direktiven utmynna i förslag om en avreglering eller förenklingar i den prövning som sker med stöd av lagen. Landshövding Ingemar Öhrn förordnades som särskild utredare. Arbetet har avrapporterats i betänkandet (SOU 1991: 22) Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. Betänkandet har remissbehandlats. Utredarens sammanfattning av arbetet bör bifogas protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena bör bifogas protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Regeringen redovisade i propositionen 1990/91:87 Näringspolitik för tillväxt, huvuddragen i den särskilde utredarens förslag samt angav som sin uppfattning att regleringen på träfiberområdet bör upphävas förutsatt att detta kan ske utan allvarliga negativa industriella och regionalpolitiska konsekvenser.

2 Bakgrund

2.1 Nuvarande prövning av träfiberråvara

Byggnadslagen upphörde att gälla den 1 juli 1987. Lagens bestämmelser om hushållning med träfiberråvara ersattes med bestämmelser i lagen (1987: 588) om träfiberråvara (träfiberlagen) och förordningen (1987: 589) om träfiberråvara (träfiberförordningen) (prop. 1986/87: 105, NU 40, rskr. 353).

Syftet med lagen är att motverka brister i skogsindustrins råvaruförsörjning. I den proposition som låg till grund för lagstiftningen ansågs sådana brister kunna uppkomma till följd av otillräckliga avverkningar och obalanser på virkesmarknaden. Vidare angavs att försörjningsproblem kunde uppstå på grund av ojämna styrkeförhållanden mellan olika parter på virkesmarknaden. De stora skogsbolagen konstaterades ha ett avsevärt övertag på virkesmarknaden över de fristående s. k. köpsågverken genom att de dels ofta är betydande skogsägare, dels bedriver ett organiserat samarbete vad gäller råvaruinköpen. Råvarubrist inom skogsindustrin ansågs kunna bli särskilt problematiskt i glesbygder där industrin ofta har stor betydelse för näringslivet och sysselsättningen.

Energipolitiska stimulanser antogs vidare kunna medföra en snabbt ökad trädränsleanvändning. Som grundprincip angavs att användningen av träfiberråvaror för eldningsändamål, dvs. för eldning eller tillverkning av bränslen, inte borde få hindra skogsindustrins råvaruförsörjning. I första hand borde råvaror som inte är industridugliga eller konkurrensutsatta användas för eldningsändamål.

Träfiberråvara definieras i träfiberlagen som rundvirke och sådan råvara som härrör från rundvirke, dock inte bark. Prövningen omfattar således timmer, massaved och biprodukter från träbearbetning, huvudsakligen flis och spån från sågverk och hyvlerier. Skogsavfall, klen röjningsved, ved från energiskogsodling m.m. omfattas inte av prövningen.

Tillståndsskyldigheten för skogsindustriella anläggningar inträder när användningen av träfiberråvara uppgår till minst 200 000 m³fub (fast mått under bark) råvara per kalenderår. Ökning av den medgivna råvarumängden med högst 10 000 m³fub per år kräver enligt träfiberförordningen inte tillstånd. I eldningsanläggningar och i anläggningar för framställning av trädränsle inträder tillståndsskyldighet när användningen uppgår till minst 10 000 m³f (fast mått) råvara per kalenderår. Prövningen berör således de största skogsindustrierna, dvs. flertalet massabruk, ett 20-tal stora sågverk och träskiveindustrier samt de bränsleanläggningar som använder skogsindustriellt förädlingsbara råvaror för sin verksamhet. Regeringen prövar ärenden om råvaruanvändning inom den skogsindustriella sektorn, medan statens industriverk svarar för prövningen inom bränslesektorn. Skogsvårdsstyrelserna är tillsynsmyndigheter inom sina respektive regioner.

Regeringen får föreskriva om undantag från kravet på tillstånd för sådana fall där prövning inte bedöms nödvändig för att tillgodose lagens syfte. Under hösten 1990 beslutade regeringen om undantag från prövnings-

skyldigheten under åren 1990–1991 för de anläggningar i de sju länen i Småland, Blekinge, Skåne och Halland som använder flis från sågverk för eldningsändamål. Bakgrunden till beslutet var att sågverken i dessa län, på grund av dels egen hög produktion, dels avtagande råvarubehov i massa-bruken, hade fått besvärande stora lager av flis.

2.2 Skogs- och energipolitiska utgångspunkter

Analysen av virkestörrådet, tillväxten och avverkningarna i våra skogar visar att virkestörrådet ökar. Tillväxten är långt större än avverkningen. Någon risk för råvarubrist för skogsindustrin på grund av avverkningsrestriktioner föreligger sålunda inte totalt sett. Enligt skogsvårdslagen (1979:429) skall skogen och skogsmarken skötas så att man får en hög och värdefull uthållig virkesavkastning. Skogspolitiken utvärderas och ses över av 1990 års skogspolitiska kommitté. Kommitténs förslag skall redovisas sommaren 1992.

Användningen av trädbränslen har ökat under 1980-talet. Skogsindustrin använder själv stora mängder trädbränslen, oftast med ursprung i den egna verksamheten. Sågverken använder främst egna biprodukter som bark och spån som bränsle och säljer också biprodukter för extern eldning. Storskalig eldning med trädbränslen sker också i t.ex. kommunala värmeverk och baserar sig främst på skogsavfall, röjningsved och biprodukter från skogsindustrin. Småskalig uppvärmning av bostäder med ved är relativt vanlig. Under 1980-talet har startats företag som tillverkar trädbränslen, t. ex. bränsleflis, pellets eller briketter.

Det svenska energisystemet skall i största möjliga utsträckning grundas på varaktiga, helst inhemska och förnybara, energikällor. Riksdagen har i olika sammanhang fastslagit att biobränslen skall ha en viktig roll i omställningen och förnyelsen av energisystemet. Trädbränslen är det hittills viktigaste biobränsleslaget i Sverige. Olika stimulanser för att öka användningen av trädbränslen har förekommit under 1980-talet, bl. a. investeringsstöd till eldningsanläggningar och skattebefrielse av bränslet. Den 1 januari 1991 infördes en koldioxidskatt på de fossila bränslena olja, kol, naturgas, gasol och bensin och en skatt på svavel från förbränning av olja, kol och torv (prop. 1989/90: 111, SkU31, rskr. 357). De nämnda bränslena är också belagda med allmän energiskatt. Biobränslen, t. ex. bränslen baserade på skogsråvaror, är befriade från sådana styrmedelsskatter, varigenom deras konkurrenskraft gentemot de fossila bränslena ökar.

I propositionen 1990/91: 88 om energipolitiken har regeringen föreslagit att stöd under en femårsperiod skall lämnas till investeringar i anläggningar för kraftvärmeproduktion med biobränslen. Stödsystemet föreslås träda i kraft den 1 juli 1991. Vidare har regeringen beslutat tillkalla en biobränslekommission (dir. 1991:11) som skall analysera de långsiktiga förutsättningarna för en ökad kommersiell användning av biobränslen och lämna förslag till åtgärder för att stärka biobränslenas konkurrenskraft.

Allmänt bedöms det vara möjligt att öka uttaget från skogsmarkerna av t. ex. avverkningsrester och röjningsved. Sådana råvaror är lämpliga att använda för bränsleändamål men utnyttjas sällan inom skogsindustrin.

Hur mycket av dessa råvaror som kan tas ut från markerna beror bl. a. på vilka ekologiska restriktioner som behövs samt i vilken takt teknik utvecklas för att ta fram råvarorna. Intresset för att elda med trädränslen av olika slag beror på utvecklingen av eldningsteknik och i hög grad på trädränslenas pris i relation till alternativa bränslen. Intresset för att använda industridugliga råvaror för bränsleändamål påverkas också av prisutvecklingen på den skogsindustriella råvarumarknaden. Samhällets reglering av användningen av träfiberråvara har en roll i detta sammanhang.

Jag kommer i det följande att redovisa mina slutsatser och förslag beträffande prövningen av träfiberråvara inom skogsindustrin respektive bränslesektorn.

3 Allmän motivering

3.1 Träfiberprövningen upphävs inom Skogsindustrisektorn

Mitt förslag: Kravet på tillstånd för att använda träfiberråvara i skogsindustriella anläggningar upphävs.

Utredarens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har yttrat sig över denna del av utredarens förslag tillstyrker eller accepterar att prövningen upphör eller att den förenklas avsevärt. Några instanser har framhållit att prövningen har inneburit en möjlighet att få löpande information om de stora skogsindustriernas råvaruanvändning, vilket bl.a. underlättar virkesbalansberäkningarna. Denna möjlighet bortfaller om träfiberprövningen upphör.

Skälen för mitt förslag: Enighet har rått om att skogsavverkningarna kan uppgå till åtminstone 75 milj. m³sk (skogskubikmeter) per år utan att den långsiktiga hushållningen med skogsresursen äventyras. Utredaren har i sin översyn av träfiberprövningen påpekat att kapacitetsutnyttjandet under en period efter år 1987 har varit extremt högt i massa- och pappersindustrin. I den mån avverkningarna inte har hållit jämn takt med det ökade råvarubehovet, har industrin försörjt sig med importerad råvara. Detta har bidragit till att motverka råvarubrist som annars möjligen kunde ha bromsat sågverkens produktionsutveckling. Trots den höga produktionen och råvaruefterfrågan inom industrin har inte någon påtaglig råvarubrist uppstått. De problem som främst de nordligaste sågverken kan ha haft med sin råvaruförsörjning, har i större utsträckning att göra med de naturliga, skogliga restriktionerna i dessa regioner än konkurrensen gentemot massaindustrin.

Utredaren har funnit att träfiberlagen inte har kunnat påverka de styrkeförhållanden som genereras av de stora bolagens samarbete på virkesmarknaden. Bolagen har blivit allt färre och större och deras inflytande på

virkesmarknaden bedöms vara stort, oavsett samarbetet, och oåtkomligt med en råvarureglering.

Utredarens slutsats är att andra instrument som står till regeringens och industrins förfogande visat sig betydligt mer verkningsfulla än träfiberlagen för att undvika råvarubrist inom skogsindustrin. Utredaren föreslår därför att prövningen av skogsindustrins råvaruanvändning enligt träfiberlagen skall upphävas.

Jag anser, liksom utredaren, att lagen inte har visat sig på något avgörande sätt bidra till att upprätthålla balans mellan råvaruutbud och efterfrågan på virkesmarknaden. Skogsindustrins råvaruanvändning kan nu avregleras helt genom att bestämmelserna på detta område upphävs i lagen om träfiberråvara. Jag utgår ifrån att den planerade nya näringspolitiska myndigheten kommer att följa utvecklingen inom skogsindustrin, bl. a. vad gäller råvaruförsörjningen i de regionalpolitiskt viktiga inlandssågverken.

Olika myndigheters informationsförsörjning har aldrig varit ett syfte med lagstiftningen. Det får ankomma på berörda myndigheter att på annat sätt tillgodose sitt behov av information om råvaruanvändningen i skogsindustrin.

3.2 Träfiberprövningen inskränks inom bränslesektorn

Mitt förslag: Lagen om träfiberråvara bör inskränkas till att avse prövning av användningen för eldningsändamål av spån från den träbearbetande industrin.

Utredarens förslag: Utredaren har föreslagit att träfiberprövningen upphävs även inom bränslesektorn men att prövningen ersätts av ett restitutionssystem till stöd för träskiveindustrin.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser instämmer i utredarens bedömning att de energipolitiska stimulanserna till biobränslen kan komma att höja priset på spån. Några instanser anser att träfiberprövningen ändå bör upphävas utan annan åtgärd, några tillstyrker utredarens förslag om ett restitutionssystem, några anser att träfiberprövningen bör behållas, åtminstone vad gäller användningen av råvaror för bränsleändamål.

Skälen för mitt förslag: Utredaren har bedömt att de energipolitiska styrmedelsskatter som har påförts de fossila bränslena, bl. a. för att förstärka biobränslenas konkurrenskraft, kan komma att avsevärt driva upp priset på spån, om inga särskilda åtgärder vidtas. Flera orsaker anges till att spånråvarans pris påverkas. Bl. a. påpekas att produktionen av bränslen baserade på skogsavfall fortfarande är liten, varför spånet som redan finns på marknaden, kan komma att efterfrågas i första hand. Prishöjningarna skulle särskilt drabba träskiveindustrin som har en stor regionalpolitisk betydelse. Av övriga skogsindustriella råvaror väntas vissa kvaliteter för massatillverkning kunna påverkas av en ökad konkurrens med bränslesek-

tern. Utredaren bedömer dock att massbruken kommer att kunna anpassa sin råvaruförsörjning till detta, antingen genom att ändra råvarumixen eller genom att importera råvaror.

Träskiveindustrin bedöms inte på motsvarande sätt ha möjlighet att snabbt manövrera undan från ökade spånpriser. Därför anser utredaren att det behövs särskilda åtgärder för denna industri om lagen om träliberråvara upphävs i sin helhet. Utredaren föreslår att träskiveindustrin under en femårsperiod kompenseras för den prishöjning på industrispånet som beror på styrmedel och stimulanser för att öka användningen av biobränslen. En restitution skall ske till industrin av skillnaden mellan det av energistyrmedlen påverkade spånpriset och ett med en anvisad metod framräknat normalt pris på industrispån.

Utredaren anser att systemet är internationellt konkurrensneutralt, eftersom det skulle hålla relationerna mellan svenska och utländska tillverkare oförändrade. Systemet bör därför kunna accepteras enligt internationella konventioner mot konkurrensnedvidande industristöd. Det bör dock granskas av EG-kommissionen. Utredaren har inte utformat de närmare detaljerna om restitutionen utan endast skisserat huvudprinciperna för hur den skulle ske.

Remissinstanserna delar i flertalet fall utredarens uppfattning att olika stöd till biobränslena kan komma att öka spånpriset på ett sätt som blir negativt för träskiveindustrin. Åsikterna om vilka åtgärder som bör vidtas skiljer sig däremot åt.

Svenska Pappersindustriarbetareförbundet konstaterar att ytterligare stöd för att öka biobränslenas konkurrenskraft skall föreslås av den nyligen tillsatta biobränslekommissionen, varför det är olämpligt att nu besluta om att avskaffa träfiberprövningen i dess helhet.

Kommerskollegium ifrågasätter utredarens slutsats att restitutionssystemet skulle godkännas vid en granskning enligt GATT- och EG-regler om industrisubventioners tillåtlighet.

Jag konstaterar för egen del att remissutfallet vad gäller restitutionsförslaget för träskiveindustrin är splittrat. Jag anser att systemet visserligen skulle innebära att råvaruregleringen kunde upphävas men konstaterar samtidigt att det nya systemet skulle kräva särskilda tekniska och administrativa lösningar. Jag anser också att risk föreligger att restitutionen vid granskning i EG-kommissionen skulle kunna klassificeras som ett driftstöd som är oacceptabelt från konkurrensneutralitetssynpunkt. Jag anser därför inte att förslaget om restitution bör genomföras.

Jag delar emellertid uppfattningen att det är träskiveindustrins försörjning med spån som i första hand kan beröras av utvecklingen på biobränslemarknaden. Särskilt om eldningsanläggningar för trädränslen tillkommer i snabb takt men produktionen av bränsleflis av skogsavfall dröjer kan efterfrågan på spån för eldning och därmed priset öka kraftigt. Det vore enligt min bestämda uppfattning olyckligt om energipolitiska styrmedel som har beslutats bl.a. för att främja biobränsleanvändning i allmänhet, kortsiktigt får ett sådant genomslag på träskiveindustrins råvarupris att produktion och företag slås ut. Industrin har en stor regionalpolitisk betydelse. Där finns också utvecklingsbart kunnande och teknik, vilket

manifesteras i ett antal pågående utvecklingsprojekt, för att ta fram och tillverka nya träfibermaterial och produkter, som bl.a. kan ersätta miljöstörande produkter. Inriktningen på detta slag av fiberhantering är naturlig för träskiveindustrin men inte inom skogsindustrin för övrigt.

Jag anser att den mycket speciella situationen vad gäller spånråvaran och träskiveindustrins beroende av denna motiverar att träfiberprovningen behålls. Fortsättningsvis bör provningen begränsas till att omfatta användningen av såg- och kutterspån för eldningsändamål och syfta till att motverka råvarubrist inom träskiveindustrin. Lagen om träfiberråvara bör därför ändras i de nämnda avseendena. Utvecklingen vad gäller användningen av flis från sågverk för massaproduktion respektive eldning bör noga följas av den näringspolitiska myndigheten.

Tillståndsprovningen bör fullgöras av en förvaltningsmyndighet som regeringen bestämmer. Jag anser vidare att regeringen liksom för närvarande bör vara bemyndigad att besluta om undantag från provningsskyldigheten i sådana fall där provning inte behövs för att motverka råvarubrist i industrin. Utredaren har t.ex. visat att energistyrmedlen i vissa regioner i landet inte kan väntas få någon effekt på träskiveindustrins råvarupris. I sådana regioner bör eldning med eller bränsletillverkning av spån kunna undantas från provning.

Jag avser, förutsatt att riksdagen antar förslaget, att återkomma till regeringen med förslag om att inom ramen för träfiberförordningen undanta de regioner i landet där spån kan användas för eldningsändamål utan att råvarubrist riskeras inom framför allt träskiveindustrin.

4 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom industridepartementet upprättats ett förslag till lag om ändring i lagen (1987:588) om träfiberråvara.

På grund av frågans beskaffenhet skulle lagrådets hörande sakna betydelse. Lagrådets yttrande har därför inte inhämtats.

5 Specialmotivering

Lagens tillämpningsområde avser idag träfiberråvara. Genom de nu föreslagna förändringarna inskränks tillämpningsområdet till att avse endast spån. Lagens namn är dock numera så inarbetat att någon förändring av namnet inte föreslås.

1 §

Lagen är i dag, enligt 1 §, tillämplig på träfiberråvara. Genom ändringen inskränks tillämpningen till endast en typ av träfiberråvara, nämligen såg- och kutterspån. Dessa produkter är de biprodukter som uppstår vid sågning resp. hyvling inom den träbearbetande industrin. För dessa biprodukter används i lagtexten i fortsättningen den gemensamma benämningen

spån. Som en konsekvens av denna ändring föreslås den nuvarande 2 §, som innehåller en definition av begreppet träfiberråvara, bli upphävd. Prövning av spån användning inskränks till att avse endast sådan användning som sker för eldningsändamål. Med detta avses dels eldning med spån, dels framställning av trädbränslen med spån som råvara. Det bör observeras att prövningsplikt för eldning endast föreligger då eldningen sker direkt med spån. Om däremot eldning sker med trädbränslen som baserar sig på spån är detta inte prövningspliktigt. I det fallet sker istället prövningen då spån används för framställning av trädbränslet.

Lagens syfte är idag att motverka brister inom skogsindustrins råvaruförsörjning. Som har utvecklats i den allmänna motiveringen inskränks syftet nu till att motverka brister inom träskiveindustrins försörjning med spån.

3 §

Med måttenheten fast mått avses fast mått efter omräkning från m³s (stjälpt mått) med en omräkningsfaktor på 0,4.

Övergångsbestämmelserna

Genom den föreslagna lagändringen inskränks tillståndsplikten. Det innebär att äldre tillstånd som avser anläggningar eller typ av träfiberråvara som i fortsättningen inte är tillståndspliktiga blir utan verkan. De enda tillstånd som i fortsättningen kommer att vara giltiga blir de tillstånd som gäller eldningsanläggningar och anläggningar för framställning av trädbränsle och som avser spån. Många sådana tillstånd anger just spån som tillåten träfiberråvara. För dessa tillstånd innebär lagändringen inga problem. Andra tillstånd vid nyssnämnda typ av anläggningar anger däremot inte vilken typ av träfiberråvara som avses utan de anger bara viss mängd träfiberråvara. Åter andra tillstånd anger viss mängd träfiberråvara, varav högst viss mängd angiven typ av träfiberråvara. Genom punkten 2 i övergångsbestämmelserna kommer dessa tillstånd i fortsättningen att avse spån i den utsträckning de idag avser träfiberråvara utan angivande av viss typ av träfiberråvara.

6 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att anta förslaget till lag om ändring i lagen (1987:588) om träfiberråvara.

Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Utdrag av betänkandets sammanfattning

Lagen om träfiberråvara syftar till att motverka råvarubrist inom skogsindustrin. Den prövning som sker med stöd av lagen avser användningen av träfiberråvaror i stora skogsindustriella anläggningar samt användning av industridugliga råvaror för eldningsändamål. Råvarubrist antas kunna uppkomma om kapaciteten och därmed virkesanspråken ökar i de stora industrierna och avverkningarna inte samtidigt ökar i landet. Råvarubrist kan också uppkomma i industrin om eldningen med träbränslen ökar och anspråken på bränsleråvaror riktar sig mot de industridugliga råvaruslagen. I första hand har brist bedömts kunna drabba mindre industrier utan egna skogstillgångar och med en svag ställning på råvarumarknaden.

Vid översynen av träfiberlagen har jag konstaterat att den prövning som avser det skogsindustriella området inte spelar någon avgörande roll för balansen på virkesmarknaden. Det har visat sig under de senaste åren att samhället och industrin förfogar över mer verkningsfulla medel för att påverka virkesutbudet och försörjningen. Träfiberlagen innebär t. ex. inte någon lösning på de s. k. köpsågverkens eventuella problem med att hävda sig på virkesmarknaden. Min slutsats är att träfiberlagens regler om prövning av användningen av träfiberråvara inom skogsindustrin kan upphävas.

Träfiberlagen är, vad gäller prövningen inom bränslesektorn, inte tillräckligt distinkt för att fungera väl. Lagens avsikt är att skogsindustrin skall ha förtur till förädlingsbara råvaror och att endast överskott får användas för eldning. Det är emellertid ogörligt att fastställa i det enskilda fallet hur mycket råvara som kan tillåtas för eldning utan att råvarubrist framgent riskeras i skogsindustrin.

Energipolitiska styrmedel tillkommer nu för att öka intresset för bio-bränslen, bl. a. träbränslen. Energi- och miljöskatter på olja, kol och gas samt stöd till användning av biobränslen, kan komma att kraftigt driva upp efterfrågan och pris på framför allt spån, eftersom det blir mycket konkurrenskraftigt gentemot andra bränslen. Även om priset skulle fördubblas, skulle det vara lägre än för det billigaste bränslealternativet, som blir kol. Prisökningen kan väntas slå igenom även på priset på spån för industriell förädling, som framför allt sker i träskiveindustrin. En så drastisk kostnadsökning skulle hota denna industris existens. I så fall upphör också tillförseln av svenska skivor till byggnads-, snickeri- och möbelindustrin. Min uppfattning är att den utvecklingen är oönskad, inte minst av handels- och regionalpolitiska skäl, och att den är en oförutsedd effekt av de energipolitiska åtgärderna.

Min slutsats är att träfiberlagens regler avseende råvaruanvändning för bränsleändamål inte kan upphävas utan att andra åtgärder vidtas. Jag föreslår därför ett restitutionssystem för träskiveindustrin. Ett prisindex för spån jämförs med ett prisindex för den sammanvägda prisutvecklingen på timmer och massaved. Dessa råvaror antas följa en normal prisutveck-

ling för industrivirke. Restitution skall därefter kunna medges med ett belopp motsvarande skillnaden mellan det av energistyrmedlen påverkade spånpriset och ett "normalt" industrispånpris som alltså framräknas med hjälp av virkesprisindex. Systemet ger inte automatiskt restitution, utan bara då man kan konstatera en bränslerelaterad prisökning på spånråvaran. Det tar också hänsyn till att prisutvecklingen kan variera regionalt. Restitutionssystemet bör få gälla under fem år som en buffert under den tid det kan ta att få igång en mera betydande produktion av bränsleråvaror av andra slag, t. ex. skogsavfall och energigrödor. Fem år bör vara en tillräckligt lång tid för att träskiveindustrin och de trävaruindustrier som levererar spån till marknaden, skall på olika sätt kunna anpassa sig till de nya marknadsförhållandena. Jag har inte utarbetat de närmare reglerna för hur restitutionen skall ske till enskilda företag.

Restitutionssystemet har så långt det varit möjligt granskats med hänsyn till EG-aspekter på dess påverkan på internationella konkurrensförhållanden. Systemet innebär att träskiveindustrin kan betala bränslemarknadspriset på spånråvaran men det förbättrar inte industrins resultat. Jag anser att systemet inte är konkurrensnedvidande utan håller relationerna mellan svensk och utländsk träskiveindustri oförändrade. Restitutionen tillfaller indirekt spånproducenterna men subventionerar inte dessa, eftersom de annars skulle leverera spånet till eldning. Systemet bör få granskas av EG-kommissionen.

Om det föreslagna restitutionssystemet införs, kan träliberlagen upphävas i sin helhet. Om förslaget av något skäl förkastas, bör en reglering behållas vad gäller användning för bränsleändamål av de mest hotade industriellt förädlingsbara råvarorna.

Sammanställning av remissyttranden över (SOU 1991:22) Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara

Prop. 1990/91:183
Bilaga 2

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av kommerskollegium, skogsstyrelsen, statens industriverk, statens energiverk, domänverket, statens vattenfallsverk (Vattenfall), Näringsfrihetsombudsmannen NO, statens pris- och konkurrensverk (SPK), statens naturvårdsverk, länsstyrelserna i Jönköpings och Västmanlands län, länsstyrelsen i Jämtlands län vilken har bifogat yttranden av skogsvårdsstyrelsen i länet och AB Persson Invest, länsstyrelsen i Norrbottens län.

Vidare har efter remiss yttrat sig Skogsindustrierna, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) gemensamt med Sveriges Skogsägareföreningars Riksförbund, Svenska Bioenergiföreningen (SVEBIO), Svenska Kraftverksföreningen, Svenska Pappersindustriarbetareförbundet, Svenska Trädbränsleörelsen, Svenska Träindustriarbetareförbundet, Svenska Träskivor Service AB, Sågverkens Riksförbund och Värmeverksföreningen.

Sveriges Industriförbund, Svenska skogsarbetareförbundet och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) har avstått från att yttra sig.

1 Synpunkter på utredarens förslag om att upphäva lagen om träfiberråvara såvitt avser råvaruanvändningen inom skogsindustrin

De flesta remissinstanser som har yttrat sig över förslaget i denna del tillstyrker eller accepterar att prövningen upphör eller anser att den kan förenklas avsevärt.

Statens industriverk, skogsstyrelsen, domänverket och statens energiverk har i en skrivelse till regeringen föreslagit hur en förenkling skulle kunna ske. Förslaget refereras av utredaren. Enligt myndigheterna skulle lagen om träfiberråvara kunna ersättas med en lag om skyldighet att anmäla ökad råvaruförbrukning. Prövning skulle endast ske i de fall ökningen bedöms allvarligt hota råvaruförsörjningen för någon annan verksamhet.

Skogsindustrierna: Skogsindustrierna instämmer i allt väsentligt i utredningens beskrivning av virkesförsörjningsläget inom industrin och delar uppfattningen att prövningen på industrisidan inte spelar någon avgörande roll för virkesbalansen. Andra faktorer är av större betydelse för virkesutbudet och virkesförsörjningen. Skogsindustrierna tillstyrker förslaget att upphäva träfiberlagens regler om prövning av användningen av träfiberråvara inom skogsindustrin.

Länsstyrelsen i Jämtlands län: Det är olämpligt att man från samhällets sida avhänder sig de påverkansmöjligheter till skogsråvarans användning som träfiberlagen ger. Länsstyrelsen anser dock att prövningssystemet bör kunna förenklas så att prövning sker på förekommen anledning.

Länsstyrelsen i Norrbottens län: Att relativt kort tid förflutit sedan lagen

trädde i kraft talar emot ett definitivt avskaffande av lagen i enlighet med betänkandets förslag. Länsstyrelsen förordar i stället myndigheternas förslag.

Prop. 1990/91: 183
Bilaga 2

2 Remissinstansernas inställning till förslaget att upphäva lagen om träfiberråvara och införa ett restitutionssystem för träskiveindustrin

2.1 Följande instanser tillstyrker eller accepterar förslaget:

Statens industriverk, Vattenfall, länsstyrelsen i Jönköpings län, Skogsindustrierna, SVEBIO, Kraftverksföreningen, Svenska Träskivor Service AB och Sågverkens Riksförbund.

Statens industriverk: Om ett restitutionssystem av något skäl ej kan införas bör lagen om träfiberråvara behållas för prövning av användningen för bränsleändamål av de mest hotade industriellt förädlingsbara råvarorna.

Vattenfall: Med utredningens förslag bör energisektorns och spån- och träfiberskiveindustrins anspråk på träfiberråvara kunna konkurrera marknadsmässigt riktigt utan att olika typer av skatter och avgifter snedvrider konkurrensen.

Skogsindustrierna: På marknaden för biobränslen råder inte naturliga marknadsförutsättningar. Samhällets energipolitiska beslut ingriper i och rubbar de normala marknadsvillkoren för skogsråvarorna. De negativa effekterna av de energipolitiska styrmedlen kommer främst att drabba träskiveindustrin men är mera generellt och allvarigare.

SVEBIO: De enda känsliga råvarusortiment som finns framöver är sågspån och kutterspån. I ett läge där värmeverken kan öka sin efterfrågan av sågspån kommer säkerligen energieffektiviseringar till stånd och marknaden tillförs då ökade spånvolymen som verkar prisdämpande.

Svenska Kraftverksföreningen: Föreningen kan acceptera att temporära åtgärder vidtas för att upprätthålla träskiveindustrin konkurrenskraft. Problematiken är dock mer omfattande än att bara omfatta träskiveindustrin. Föreningen har tidigare sammanhang påpekat att styrmedelsvalet avseende biobränslen är känsligt eftersom styrningen inte får snedvrider konkurrensen om skogsråvaran och inte heller med annan energiproduktion.

Svenska Träindustriarbetareförbundet: Förbundet understryker utredarens slutsatser. Skulle hans förslag förkastas måste en reglering behållas vad gäller användning av träfiberråvara för bränsleändamål. Effektiviteten i prövningen måste då ses över.

Svenska Träskivor: Det är viktigt att observera det svenska energisystemets olikheter vid jämförelse med andra länders. Få andra länder i Europa har tillnärmelsevis den skatte- och avgiftsbörda som energikonsumenterna i vårt land. Förhållandena påverkar för skiveindustrins del inte bara de direkta energikostnaderna utan i hög grad också kostnaderna för vedråvaran. De åtgärder som vidtoges för att motverka detta måste ha en sådan

effekt att inte svensk skivindustri slås ut på grund av dessa sannolikt tidsbegränsade styrmedel i energipolitiken.

Sågverkens Riksförbund: Virkesmarknaden skall vara fri såväl gällande rundvirket som sågverksindustriens biprodukter. Riksförbundet tillstyrker utredarens förslag men anser att träfiberlagen gällande sågverkens biprodukter för energianvändning skall upphävas, även om restitutionförslaget av något skäl ej kan genomföras.

2.2 Följande remissinstanser anser att lagen om träfiberråvara bör upphävas i sin helhet utan att någon särskild åtgärd vidtas för träskivindustrin:

Skogsstyrelsen, statens energiverk, domänverket, länsstyrelsen i Västmanlands län, Näringsfrihetsombudsmannen NO, statens pris- och konkurrensverk (SPK), LRF/Skogsägarnas Riksförbund, Trädbränseföreningen.

Skogsstyrelsen: En avveckling av träfiberlagen kan tillstyrkas. Lagen bör ersättas med ett anmälningsförfarande som tillgodoser vitala delar av samhällets kunskapsförsörjning och överblick över utvecklingen inom landets kanske mest betydelsefulla sektor. Eventuella problem i skivindustrin eller för sysselsättningen inom främst norra och mellersta Sveriges inland bör lösas med befintliga regionalpolitiska stöd.

Statens energiverk: Verket är positivt till ett avskaffande av prövningen i sin helhet. De problem som kan uppstå för industrin bör angripas med regional- eller arbetsmarknadspolitiska medel. Verket hänvisar till att utvecklingen inom råvaruförbrukande verksamheter kan följas genom att dessa åläggs en anmälnings- och uppgiftsskyldighet.

Domänverket: Verket kan förstå att problem med betalningsförmågan kan uppstå för skivindustrin om bränsektorn får en betydligt högre betalningsförmåga. Verket anser dock att detta får ske genom en normal fri konkurrens och att skivindustrin får anpassa sig till den prisutveckling för råvaran som marknaden skapar. Verket anser att träfiberlagen skall tas bort i sin helhet och att något alternativt system inte skall införas. Slopas lagen helt torde en ny lag angående rapporteringsskyldighet avseende förbrukning få införas. Att en av världens ledande skogsnationer skulle sakna central statistik för aktuell råvaruförbrukning synes inte tillfredsställande.

NO: NO är på principiella grunder negativ till den offentliga regleringen av träfiberanvändningen. Förslaget till ett restitutionssystem visar hur svårt det kan vara att ta sig ur ett regleringssystem. Ett restitutionssystem bör inte införas utan skivindustrin får söka anpassa sig till den nya marknadssituation för spån som successivt växer fram. Möjligen kan prisutvecklingen på spån behöva följas upp. Vid behov kan användning av skogsavfall för eldningsstimulering.

SPK: Skogsråvaran skall användas inom de sektorer där betalningsförmåga föreligger och inte styras genom administrativa medel till sektorer som saknar sådan. Riskerna för kraftiga prisökningar på spån torde vara små och restitutionssystemet torde därför inte fylla någon funktion. Om målet är att stödja sysselsättningssvaga regioner bör i första hand regionalpolitiska medel användas.

Länsstyrelsen i Västmanlands län: I dagsläget bör inte införas någon form av restitution. Marknadskrafterna bör få verka och först om utveckling blir sådan att en ogynnsam situation uppstår för träskiveindustrin bör prisreglerande åtgärder vidtas. Ett restitutionssystem blir förmodligen administrativt krångligt. Dessutom finns risk att systemet som gör en grupp av aktörer på marknaden mer okänsliga för priset leder till prisökningar.

IRF/Skogsägarnas Riksförbund: Träskiveindustrin torde vara betjänt av att omgående anpassa sig till en öppnare konkurrens om råvaran.

Svenska Trädbränsleföreningen: Vi delar uppfattningen att biobränslemarknaden kan komma att driva upp priset på skivindustrins råvaror. Det finns en uppenbar risk för att man genom ett restitutionssystem ökar de regionalpolitiska problemen i slutändan och därmed bäddar för ett krav på förlängning av skyddet. Man kan också förutse att liknande stöd kan komma att krävas av industrier som ursprungligen inte varit avsedda att ingå i systemet.

Värmeverksföreningen: Lagen kan vara ett hinder för utveckling av biobränsleanvändningen.

Kommerskollegium och statens naturvårdsverk förordar att lagen upphävs men tar inte ställning till förslaget om restitution.

2.3 Följande remissinstanser anser att en lagstiftning om träfiberråvaran bör behållas:

Länsstyrelserna i Jämtlands län och Norrbottens län (se punkt 1), Skogsindustrierna, Svenska Pappersindustriarbetareförbundet

Skogsindustrierna: Ett restitutionssystem för skivindustrin bör kompletteras med ett anmälningsförfarande och en statistikuppföljning för bränslesektorn som bör gälla rundvirke och de nu prövningspliktiga biprodukterna. En beredskapslag bör finnas på bränsleområdet som medger införandet av prövning om utvecklingen motiverar detta.

Svenska Pappersindustriarbetareförbundet: Nuvarande energiskatter innebär en synnerligen kraftig subventionering av träfiberråvara som bränsle. Utredningen ger inte tillräckligt underlag för ett beslut om att upphäva träfiberlagen. Konsekvenserna för massaindustrins råvaruförsörjning har inte analyserats. Den nyligen tillsatta Biobränslekommissionen skall belysa frågan om möjligheterna att ta ut avverkningsrester från skogsmarkerna. Om dessa är mindre än utredaren har bedömt, kan ett borttagande av förbudet att elda industriråvara leda till att råvarupriserna för pappers- och massaindustrin ökar kraftigt. Träfiberlagen bör inte avskaffas förrän Biobränslekommissionen bedömt tillgången på avverkningsrester för eldningsändamål.

3 Synpunkter på restitutionens konkurrensneutralitet

Kommerskollegium: Införande av nationella regleringar som medför konsekvenser för annan industri, i detta fall påverkar priset på insatsvara, och om kompensation för dessa konsekvenser bör beaktas annorlunda än

stödåtgärder införda av andra skäl, har inte prövats i GATT. Det är inte entydigt att införande av statliga stödåtgärder för att bibehålla historiska konkurrensförhållanden skulle bedömas vara konkurrensneutrala vid en eventuell tvist. Part som anser sig ha fått sina förmåner minskade skulle kunna hävda att det förändrade prisläget är den nya marknadssituationen och att subventionen snedvrider konkurrensen.

I relation till EG- och EFTA-länderna bör i första hand EG:s stödregler uppmärksammas. Huvudfrågan är systemets eventuella konkurrenspåverkan. Kollegiet känner inte till hur man i EG ser på konsekvensåtgärder av det slag som det här är fråga om. Allmänt sett bör det bakomliggande miljömotivet och tidsbegränsningen tala för en positiv bedömning. Det förhållandet att träskiveindustrin är konkurrensintensiv och att det förekommer en betydande svensk export kan å andra sidan antas föranleda en kritisk inställning till stödet. Systemet bör kunna hävdas vara internationellt konkurrens neutralt, men det är oklart om det skulle undgå kritik vid en EG-granskning.