

Regeringens proposition

1975/76:56

om ändring i byggnadslagen (1947:385);

beslutad den 6 november 1975.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

INGVAR CARLSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen uttalas att det redan nu – innan riktlinjerna för en framtida skogspolitik har lagts fast – är nödvändigt att hålla tillbaka åtgärder som innebär ökad förbrukning av skogsråvara. Vidare påpekas att en omfattande utbyggnad av skogsindustrin, som i ett långsiktigt perspektiv inte kan förses med råvara i tillräcklig omfattning, kan komma att medföra betydande strukturella problem och problem för sysselsättningen. Det framhålls att det krävs en långsiktig planering av hela skogsnäringen för att en från samhälleliga utgångspunkter rimlig utveckling skall komma till stånd.

I propositionen läggs fram förslag till ändring av 136 a § byggnadslagen (1947:385). Ändringen syftar till att redan nu förbättra samhällets möjligheter att kontrollera och pröva åtgärder inom skogsindustrin som kan innebära ökad förbrukning av svensk träfiberråvara. Den föreslagna ändringen av 136 a § byggnadslagen innebär att tillkomsten och lokaliseringen av industriell eller liknande verksamhet skall kunna prövas med utgångspunkt i hushållningen med träfiberråvara.

Vissa följdändringar av ansvars- och påföljdsbestämmelserna i 147 § byggnadslagen föreslås också.

Förslag till Lag om ändring i byggnadslagen (1947:385)

Härigenom föreskrives att 136 a och 147 §§ byggnadslagen (1947:385)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Tillkomsten och lokaliseringen av industriell eller liknande verksamhet, som är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi eller med landets samlade mark- och vattentillgångar, skall prövas av regeringen i den omfattning som nedan säges.

Nyanläggning av följande slag av

1. järn- och stålverk, metallverk
2. sågverk med en årlig produktionskapacitet överstigande 50 000 m³ sågade trävaror, träsliperi, pappersbruk och cellulosafabrik,

3. fabrik för framställning av oorganiska eller organiska kemikalier eller av petrokemiska produkter i övrigt,

4. fabrik för raffinering av råolja,

5. atomkraftanläggning,

6. anläggning för uppabetning av atombränsle,

7. ångkraftanläggning och annan anläggning för eldningsmedel med fossilt bränsle med tillförd effekt överstigande 500 megawatt,

8. fabrik för framställning av gödselmedel,

9. cementfabrik.

Föreslagen lydelse

136 a §²

Tillkomsten och lokaliseringen av industriell eller liknande verksamhet, som är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi, med träfiberråvara eller med landets samlade mark- och vattentillgångar, skall prövas av regeringen i den omfattning som nedan säges.

Verksamhet skall prövas, nämligen

2. sågverk med en årlig produktionskapacitet om 5 000 m³ sågade trävaror eller mer, massafabrik, pappersbruk, samt fabrik för tillverkning av fiberskivor, spånskivor eller plywood,

Utvidgning av verksamhet som anges i andra stycket 2 skall prövas om förbrukningen per kalenderår av träfiberråvara kommer att öka med minst 10 000 m³ rundvirke eller motsvarande mängd annan träfiberråvara, i förhållande till det av åren 1973, 1974 eller

¹Lagen omtryckt 1972:775.

²Senaste lydelse 1975:459.

Nuvarande lydelse

Finner regeringen för visst fall att verksamhet som avses i andra stycket ej är av den betydelse som i första stycket säges, kan regeringen medgiva undantag från prövnings-skyldigheten.

Utvidgning av sådan verksamhet som anges i andra stycket skall prövas om regeringen i visst fall beslutar här- om.

Nyanläggning eller utvidgning, som gäller verksamhet som avses i första stycket, skall i annat fall än som anges i andra och fjärde styckena prövas om regeringen i visst fall beslutar härom.

Tillstånd enligt första stycket får meddelas endast om kommunen tillstyrkt detta.

Tillstånd kan förenas med villkor för tillgodoseende av allmänna intressen och göras beroende av att saken inom viss tid fullföljes genom ansökan till koncessionsnämnden för miljöskydd i den ordning som föreskrives i miljöskyddslagen (1969:387).

147 §¹

Den som företager nybyggnad eller annan åtgärd i strid mot förbud som meddelats i denna lag eller med stöd av lagen dömes till böter. Äro om- ständigheterna synnerligen försvårande, må till fängelse i högst sex månader dömas.

Den som uppsåtligen eller av oakt- samhet åsidosätter villkor som rege- ringen meddelat med stöd av 136 a § sjunde stycket, så att allmän rätt kan

Föreslagen lydelse

1975 när förbrukningen var högst eller i förhållande till den förbrukning som har tillåtits enligt denna paragraf.

Finner regeringen för visst fall att verksamhet som avses i andra eller tredje stycket ej är av den betydelse som i första stycket säges, kan re- geringen medgiva undantag från prövningsskyldigheten.

Planerad utvidgning av sågverk som innebär att den årliga produktionska- paciteten ökar till 5 000 m³ sågade trä- varor eller mer skall anmälas till re- geringen.

Nyanläggning eller utvidgning, som gäller verksamhet som avses i första stycket, skall i annat fall än som anges i andra och tredje styckena prövas om regeringen i visst fall beslutar härom.

Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. påbörjar verksamhet, vilken en-

³Senaste lydelse 1975:459

Nuvarande lydelse

kränkas, dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Föreslagen lydelse

ligt 136 a § andra stycket skall prövas av regeringen, utan att regeringen har meddelat tillstånd till verksamheten eller medgivit undantag från prövningsskyldigheten.

2. ökar förbrukningen av träfiberråvara med minst den mängd som i 136 a § tredje stycket säges utan att regeringen har meddelat tillstånd till ökningen eller medgivit undantag från prövningsskyldigheten.

3. påbörjar eller fortsätter verksamhet utan tillstånd av regeringen, sedan regeringen med stöd av 136 a § sjätte stycket har beslutat pröva verksamheten, eller

4. åsidosätter villkor eller föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 136 a §, så att allmän eller enskild rätt kan kränkas.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att göra anmälan enligt 136 a § femte stycket dömes till böter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976. Bestämmelserna i 136 a § tredje stycket och 147 § andra stycket 2 äger ej tillämpning på sådan ökning av förbrukningen av träfiberråvara som sker för att möjliggöra produktion som före denna lags ikraftträdande har tillåtits enligt 136 a § i dess tidigare lydelse.

BOSTADSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1975-11-06

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Andersson, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Carlsson.

Föredragande: statsrådet Carlsson

Proposition om ändring i byggnadslagen (1947:385).

1 Inledning

Frågor rörande hushållningen med våra skogsresurser har under senare år tilldragit sig ett allt större intresse. Berörda myndigheter och organisationer är överens om att man måste vara återhållsam med utbyggnader av skogsindustri som innebär ökad förbrukning av vedråvara.

I direktiven till 1973 års skogsutredning (Jo 1973:06) framhålls att frågan om virkesbalanser bör behandlas med förtur. Utredningen avlämnade i februari 1975 delbetänkandet (Ds Jo 1975:1) Virkesbehov och virkestillgång.

Efter remiss har yttranden över delbetänkandet avgetts av statskontoret, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen efter hörande av skogsvårdsstyrelserna, statens naturvårdsverk, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens planverk, statens industriverk, domänverket, stiftsnämnderna i Växjö, Västerås och Härnösands stift, styrelsen för jordbrukets högskolor och statens veterinärmedicinska anstalt, samtliga länsstyrelser, skogsadministrativa utredningen (Jo 1974:03), institutet för skogsförbättring, statens råd för skogs- och jordbruksforskning, Lantbrukarnas riksförbund (LRF) gemensamt med Sveriges skogsägareföreningars riksförbund samt av Skogsindustriernas samarbetsutskott företrädande Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen, Svenska sågverks- och trävaruexportföreningen och Svenska wallboardföreningen. Yttranden har vidare avgetts av Skogssällskapet, Sågverkens råvaruförening, Föreningen skogsbrukets arbetsgivare och Skogs- och lantarbetsgivareföreningen gemensamt, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska kommunförbundet samt gemensamt av Svenska industri-tjänstemannaförbundet, Svenska pappersindustriarbetareförbundet, Svenska

skogsarbetareförbundet, Svenska träindustriarbetareförbundet och Sveriges arbetsledareförbund.

Länsstyrelserna har i åtskilliga fall bifogat yttranden från kommuner, handelskammare, skogsvårdsstyrelser, lantbruksnämnder m. fl.

Svenska industrijänstemannaförbundet, Svenska pappersindustriarbetareförbundet, Svenska skogsarbetareförbundet, Svenska träindustriarbetareförbundet och Sveriges arbetsledareförbund har i maj 1975 i en gemensam skrivelse till chefen för industridepartementet ställt krav på skärpta näringspolitiska insatser på skogsområdet.

Efter samråd med cheferna för jordbruks- och industridepartementen avser jag att ta upp förslag till vissa åtgärder med anledning av behovet att hushålla med våra skogstillgångar.

2 Skogsindustrins råvaruförsörjning

2.1 Gällande skogspolitik

Den svenska skogen har sedan länge utnyttjats som råvara för olika industriellt tillverkade produkter. Dess betydelse i detta sammanhang har ökat både absolut och relativt sett. Under detta sekel har, fram till slutet av 1950-talet, de årliga bruttoavverkningarna varit ca 50 milj. skogskubikmeter (m³sk). Under samma tid steg andelen industrivirke från knappt 40 % till närmare 90 % av den totala avverkningen. Därefter har bruttoavverkningarna ökat kraftigt, till f. n. över 80 milj. m³sk, samtidigt som andelen industrivirke har ökat till ca 95 %. Denna ökning har ända till de senaste åren kunnat ske utan att det totala virkesförrådet i våra skogar har minskat.

Samtidigt som det industriella utnyttjandet av skogarna ökade under första hälften av 1800-talet upphörde i stort sett samhällets tidigare reglering av hushållningen med skogarna. Nya regleringar infördes på 1860-talet dels för Gotland i fråga om återväxtåtgärder, dels för de nyavvittrade enskilda skogarna i lappmarkerna i fråga om ransonering av skogen, innebärande bl. a. tvång att följa av myndigheterna fastställd hushållningsplan. Först år 1903 infördes emellertid generella bestämmelser med krav på återväxtåtgärder efter avverkning eller med andra ord krav på ett kontinuerligt skogsbruk. Olämpliga huggningar i ungskog föranledde år 1923 komplettering med regler om skydd för sådan skog. Skogsvårdslagens (1948:237) tillkomst innebär en ytterligare skärpning. Samtidigt infördes ransoneringsregler för större förekomster av mogen, s. k. ej utvecklingsbar, skog.

Den gällande skogspolitiken kommer till uttryck i skogsvårdslagen. Denna gäller inte för statens och kyrkans skogar för vilka emellertid i huvudsak samma principer tillämpas. Följande uttalande av föredragande departementschefen i den proposition där förslaget till skogsvårdslag lades fram (prop. 1948:34) kan sägas vara en sammanfattning av de skogspolitiska målen.

Med hänsyn till den stora betydelse som skogsbruket och de träförädlade industrierna har både för näringslivet inom landet och för möjligheterna till handelsutbyte med andra länder, är det i högsta grad angeläget, att skogarnas produktionsförmåga utnyttjas effektivt, så att förutsättningar skapas för ett uppehållande och, såvitt möjligt, en utvidgning av landets skogsbruk och därmed också av de industrier, vilka äro beroende av skogen för sin råvaruförsörjning.

I skogsvårdslagen slås fast att skogsbruket bör bedrivas efter i huvudsak ekonomiska principer. I första hand bör eftersträvas en från ekonomisk synpunkt tillfredsställande avkastning från skogsmarken. Vid sidan av de ekonomiska principerna för skogsskötseln bör enligt motiven till lagen beaktas skogens betydelse då det gäller att bereda arbete åt befolkningen inom landets skogsbygder och att förse skogsindustrierna med råvaror. Vidare sägs att det från samhällets synpunkt är av stor vikt att arbetstillfällena i skogen och tillgången på skogsprodukter blir relativt jämnt fördelade på längre tidsperioder. Sålunda bör enligt skogsvårdslagen skogsbruket bedrivas så att i huvudsak jämn avkastning såvitt möjligt erhålls (1 §).

Skogsvårdslagens bestämmelser om dels återväxtåtgärder efter avverkning, dels hushållning med skogen syftar till att säkerställa målet att upprätthålla ett kontinuerligt skogsbruk med jämn avkastning. Om det efter avverkning inte har lämnats kvar nöjaktig skog, krävs det sålunda att sådana åtgärder vidtas som fordras för att det inom skälig tid skall finnas nöjaktig återväxt på det avverkade området (14 §).

För att trygga ett tillfredsställande utnyttjande av skogsmarkens produktionsförmåga får utvecklingsbar skog inte avverkas på annat sätt än genom sådan gallring som är ändamålsenlig för skogens utveckling. Skog anses som utvecklingsbar så länge det, under förutsättning av lämplig skötsel, måste antas bli mer lönande att låta skogen stå kvar än att omedelbart avverka den (6 §). Med ändamålsenlig gallring avses avverkning i huvudsak av klenare träd i sådan begränsad omfattning att det kvarlämnade beståndet kan utnyttja markens produktionsförmåga.

Hushållningen med den skog som inte är utvecklingsbar, ibland kallad den mogna skogen, regleras i 7 § skogsvårdslagen. Enligt denna paragraf får avverkning av ej utvecklingsbar skog inte på någon fastighet ske så att större rubbningar uppkommer i avkastningens jämnhet.

Dispens kan erhållas från de bestämmelser som begränsar avverkningsmöjligheterna. Tillstånd till sådan avverkning som innebär avsteg från jämnhetsregeln i 7 § kan t. ex. erhållas om skogsägaren behöver avverka skogen för att finansiera välmotiverade grundförbättrande åtgärder på sin brukningsenhet.

Anvisningar för tillämpningen av skogsvårdslagen utfärdas av skogsstyrelsen. Fr. o. m. den 1 juli 1975 har anvisningarna skärpts i fråga om tillämpningen av avverknings- och återväxtbestämmelserna.

2.2 Framtida avverkningsmöjligheter

1973 års skogsutredning

1973 års skogsutredning lade i februari 1975 fram ett delbetänkande (Ds Jo 1975:1) Virkesbehov och virkestillgång. Där redovisade utredningen beräkningar över möjligheterna att i framtiden förse den svenska skogsindustrin med virkesråvara.

Enligt utredningens direktiv skulle frågan om virkesbalanssituationen, dvs. frågan om förhållandet mellan virkesbehov och virkestillgång i vårt land, behandlas med förtur. För att få underlag för bedömning av denna fråga har utredningen beträffande behovssidan, genom en enkät till massa- och skivindustrin och genom en sågverksinventering, inhämtat uppgifter om bl. a. skogsindustrins faktiska virkesförbrukning år 1973 och dess förväntade kapacitet och virkesbehov år 1980. Undersökningarna visar att rundvirkesbehovet som år 1973 var 62,5 milj. m³, av de tillfrågade företagen beräknas öka till 78,1 milj. m³ år 1980, om hänsyn inte behöver tas till eventuella svårigheter att erhålla virke. Om hänsyn tas till virkesexporten och till de träd som avverkas i samband med t. ex. ungskogsröjningar, men inte tas till vara, motsvarar de nämnda virkesbehoven en bruttoavverkning av 84 milj. m³sk resp. 106 milj. m³sk. Utredningen kallar detta behovsalternativ C. I behovsalternativ B, som innebär att hänsyn tas till endast en rationaliseringseffekt om 1 % per år och till de utbyggnader för vilka tillstånd har getts enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385, omtryckt 1972:775, 136 a § ändrad senast 1975:459) (BL) ökar bruttoavverkningen till 94 milj. m³sk år 1980. Behovsalternativ A innebär att virkesbehovet ligger kvar på 1973 års nivå, vilket motsvarar en bruttoavverkning av 84 milj. m³sk.

Med utgångspunkt i riksskogstaxeringens beskrivning av tillståndet i landets skogar år 1970 har utredningen låtit beräkna de framtida möjligheterna att försörja skogsindustrin med virke. I beräkningarna har inte tagits hänsyn till de möjligheter som kan finnas att förbättra virkesproduktionen i skogarna. Inte heller har hänsyn tagits till de ekonomiska eller andra faktorer som kan begränsa avverkningarna.

Mot behovsalternativ A ställer utredningen ett avverkningsalternativ, 84:2, som skall ge svar på frågorna hur länge och i vilken omfattning 1973 års behovsnivå kan tillgodoses. Beräkningsresultaten visar att detta virkesbehov kan tillgodoses i stort sett i 30 år. Efter denna period har den möjliga bruttoavverkningen minskat till 75 milj. m³sk. Efter 40 år har den minskat till 60 milj. m³sk. Utredningens avverkningsalternativ 90:2 visar att behovsalternativet B kan tillgodoses helt endast i 20 år, varefter avverkningsmöjligheterna minskar hastigt.

Både avverkningsalternativet 84:2 och alternativet 90:2 belyser enligt utredningen en utveckling som inte kan anses stå i överensstämmelse med riktlinjerna för gällande skogspolitik. Detta gäller naturligtvis i ännu högre grad ett avverkningsalternativ som skulle tillgodose behovsalternativet C.

För att belysa vilken avverkningsnivå som skulle kunna tillgodose kravet på en långsiktig, jämn avverkning har utredningen gjort en tredje avverkningsberäkning, alternativ 84:1. I detta alternativ hålls bruttoavverkningen på nivån 84 milj. m³sk fram till år 1980, varefter den sänks till en nivå som dels kan bibehållas under en 90-årsperiod, dels möjliggör en återuppbyggnad av virkesförrådet vid 100-årsperiodens slut till samma nivå som vid dess början. Beräkningarna visar att avverkningarna efter år 1980 måste sänkas med 20 % för att en sådan nivå skall nås som kan betraktas som uthållig. Detta innebär att det efter år 1980 behövs ett virkestillskott av ca 18 milj. m³sk per år om 1973 års behovsnivå skall kunna tillgodoses.

Som sammanfattning konstaterar utredningen att den svenska skogsindustrins råvarubehov nu har nått en sådan nivå att virkestillgången är en klart begränsande faktor. Om industriproduktionen på sikt skall kunna behållas på 1973 års nivå måste enligt utredningen ett årligt underskott av 15–20 milj. m³sk täckas genom ökad virkesproduktion, bättre utnyttjande av tillgänglig råvara eller på annat sätt.

Med hänsyn till de snabba förändringar som kännetecknar utvecklingen i skogsbruket och skogsindustrin är det enligt utredningen av stor vikt att man snarast möjligt kan sätta igång fortlöpande, metodiska studier av skogsproduktion och virkeskonsumtion. Utredningen lägger fram förslag med sådant syfte.

Remissyttrandena

Flera remissinstanser har kommenterat utredningens sätt att beräkna virkesbehovet. Enligt *skogsstyrelsen* kan industrins prognosuppgifter för år 1980 vara alltför starkt påverkade av konjunkturläget vid undersökningstillfället. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Hallands, Skaraborgs och Västernorrlands län*. *IRF* och *Sveriges skogsägareföreningars riksförbund* anser att det inte är realistiskt att generalisera året 1973 till ett genomsnitt för ett antal år. Beräkningarna borde i stället ha grundats på ett reducerat kapacitetsutnyttjande. Enligt förbunden måste skogsindustrin ha kapacitet så att konjunkturtoppar kan utnyttjas. Enligt *domänverket* var bruttoavverkningen år 1973, om hänsyn tas till lagerreduktionen detta år, 77 milj. m³sk. Verket anser det dock sannolikt att det krävs en avverkning av 84 milj. m³sk för att råvarubehovet och industrikapaciteten skall tillfredsställas. *Skogsstyrelsen* påpekar att den år 1973 använda lagerkvantiteten kan ha haft omfattande lagringsskador vilket medfört större vedbehov. Därför kan enligt styrelsen den verkliga förbrukningen under året ha varit större än den beräknade.

Domänverket anser att det är realistiskt att räkna med en fortsatt minskning av åtgångstalen i industrin. Vidare förutsätter verket att rundvirkesförbrukningen i skivindustrin år 1980 kommer att vara betydligt lägre än vad enkätsvaren visar eftersom andra råvaror kommer att användas. Ett ökat in-

dustriellt utnyttjande av virke som i dag lämnas kvar i skogen i kombination med bättre råvaruutnyttjande i industrin skulle enligt verkets beräkningar kunna medge en expansion motsvarande 5–7 milj. m³ utan att 1973/74 års avverkningsnivå höjs.

Utredningens val av utgångsnivåer i avverkningsberäkningarna och följderna av dessa kommenteras av flertalet remissinstanser. För *länsstyrelserna i Uppsala, Älvsborgs, Skaraborgs och Gävleborgs län* framstår alternativet 84:1 som mest realistiskt mot bakgrund av kända förhållanden. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att avverkningarna inte bör tillåtas att bli större än den årliga tillväxten. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* är av den uppfattningen att förutsättningar bör finnas för en framtida avverkning som ligger avsevärt över alternativ 84:1. Enligt *statens industriverk* bör det fortsatta utredningsarbetet koncentreras till avverkningsalternativ som utgår från behovsalternativen B och C. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser att alternativa beräkningar bör göras för lägre utgångsnivåer än 84 milj. m³sk och *länsstyrelsen i Värmlands län* förutsätter att utredningen i sina fortsatta bedömningar väger in konjunkturvariationer.

Flertalet remissinstanser anser mot bakgrund av de presenterade beräkningarna att alla krafter måste sättas in på produktionshöjande åtgärder i skogsbruket. Flera noterar även att utredningen har för avsikt att bygga in sådana åtgärder i sina fortsatta beräkningar. *Styrelsen för jordbrukets högskolor och statens veterinärmedicinska anstalt* anser att det mot bakgrund av den under det senaste decenniet faktiskt tillämpade skogs-skötseln är välbetänkt av utredningen att i beräkningarna inte räkna med framtida möjligheter att höja virkesproduktionen. Enligt styrelsen får möjligheterna att på lång sikt öka virkesproduktionen inte redan nu tas till intäkt för ytterligare utbyggnad av industrin. Samma uppfattning har *länsstyrelsen i Södermanlands län*.

I utredningens konstaterande att den svenska skogsindustrins råvarubehov nu har nått en sådan nivå att virkestillgången är en klart begränsande faktor instämmer flera remissinstanser, bl. a. *domänverket, länsstyrelserna i Jönköpings och Gotlands län, Skogsindustriernas samarbetsutskott* och *samtliga hörda arbetstagarorganisationer*. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* hävdar att något utrymme för industriexpansion inte finns i länet. Enligt *länsstyrelsen i Örebro län* är de utbyggnadsplaner som industrin redovisar helt oralistiska med hänsyn till råvarutillgången och skogspolitikens långsiktiga mål. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser att det från samhällets synpunkt inte är försvarbart att tillåta ökade eller oförändrade avverkningar under längre tid om det inte är helt säkert att det kan produceras motsvarande mängd virke i skogen. *Länsstyrelsen i Värmlands län* anser att det är synnerligen angeläget att skogarna sköts så att en på lång sikt hög och jämn avkastning kan upprätthållas. Enligt *AMS* är det nödvändigt att utbyggnaden av skogsindustrin totalt och i olika delar av landet sker under beaktande av det möjliga virkesuttaget. Kan en tillfredsställande

virkesförsörjning inte upprätthållas föreligger enligt styrelsen risker för framtida sysselsättningsstörningar. *LRF* och *Sveriges skogsägareföreningars riksförbund* framför den uppfattningen att det sannolikt kommer att finnas utrymme för viss industriexpansion.

Flera remissinstanser behandlar frågan om den framtida politiken för skogsnäringen. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att det är önskvärt att alla slags skogsindustrier underkastas kontroll i fråga om utbyggnad av befintlig kapacitet och nyetablering. Mot detta uttalande reserverar sig två ledamöter. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att en övergripande planering av skogsindustrins utbyggnad är absolut nödvändig. Enligt *länsstyrelsen i Kalmar län* skall industrins utbyggnad ske på sådant sätt att obalans inte uppstår mellan virkestillgången och industrikapaciteten och med beaktande av att naturvårds- och miljövårdsintressen inte åsidosätts.

Svenska industrifjänstemannaförbundet, *Svenska pappersindustriarbetareförbundet*, *Svenska skogsarbetareförbundet*, *Svenska träindustriarbetareförbundet*, och *Sveriges arbetsledareförbund* anför i sitt gemensamma yttrande, i vilket *LO* och *TCO* instämmer, att det är nödvändigt att begränsa råvaruuttaget så att ett uthålligt skogsbruk kan upprätthållas. Även *länsstyrelsen i Västmanlands län* är av denna mening. I sitt gemensamma yttrande hemställer de hörda fackförbunden, med instämmande av *LO* och *TCO*, att regeringen i fortsättningen tar på sig en reell uppsikt över utvecklingen inom skogsnäringen i sin helhet. Detta bör ske dels via en statlig kontroll och styrning av råvaruförbrukningen, dels genom en statlig övervakning och reglering av utbyggnaden inom skogsindustrin med syfte att åstadkomma en total samordning av struktumvandlingen. Nämda organisationer hemställer att regeringen i avvaktan härpå stoppar all utbyggnad av virkesförbrukande industri och införande av flerskiltsdrift som ökar virkesförbrukningen. Enligt *domänverket* är en styrning av nyetablering av skogsindustri angelägen. Denna kan enligt verket ske genom någon form av ransoneringssystem för virke som möjliggörs genom t. ex. en kontroll vid industriportarna av införd mängd virke. Verket anser att det i första hand bör prövas ett system som görs till föremål för frivillig överenskommelse inom branschen. Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* är det angeläget att mera omgående dämpa skogsindustrins råvaruförbrukning under den tid som behövs för det fortsatta utredningsarbetet. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att industrins kapacitet för traditionell svensk råvara tills vidare inte bör ökas nämnvärt innan klarhet har nåtts i frågan om skogarnas produktionsförmåga medger en sådan ökning. Enligt *Skogsindustriernas samarbetsutskott* prövar industrin, i avvaktan på att hela bilden beträffande de framtida avverkningsmöjligheterna skall klarna, olika vägar att begränsa ytterligare ökning av förbrukningen av inhemsk råvara. I detta syfte har, säger samarbetsutskottet, träffats ett avtal om samverkan kring virkesförbrukningen inom skogsindustrin syftande till att företagen fram till den 1 januari 1978 inte skall öka sin förbrukning av svensk vedråvara utöver 1973/74 års förbrukning i vidare mån

än vad som betingas av redan genomförda eller pågående utbyggnader eller av vissa givna tillstånd. Inom var och en av tre regioner avses ett virkesråd upprättas för information och samråd främst rörande virkesbehov och virkestillgång. Enligt *domänverket* bör utredningen närmare studera hur den nämnda överenskommelsen fungerar i praktiken.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län anser att frågan om skogsindustrins möjligheter att ekonomiskt och sysselsättningsmässigt möta en krympande råvarutillgång bör övervägas grundligt av utredningen. Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* bör de regionala aspekterna beaktas i utredningens fortsatta arbete. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att det är önskvärt att industrins kapacitet och inriktning utvecklas så att varje region blir självförsörjande med råvara och därmed onödiga transporter undviks. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att det bör ske en förskjutning av skogsindustrins lokalisering till inlandet.

Skogsutredningens uppfattning att det är av stor vikt att fortlöpande metodiska studier rörande skogsproduktion och virkeskonsumtion snarast möjligt kan sättas igång delas av samtliga remissinstanser.

2.3 Skogsindustrin

Den svenska skogsindustrin har, särskilt under det senaste decenniet, expanderat i snabb takt. Massaindustrin har ökat sin totala produktion från 5 milj. ton år 1960 till närmare 10 milj. ton år 1974. Produktionen av avsalumassa har samtidigt ökat betydligt, från 3,2 milj. ton år 1960 till 5,1 milj. ton år 1974. Produktionen av sågade trävaror har under samma period stigit med ca 6 milj. m³ till omkring 14 milj. m³. Även produktionen inom skivindustrin har ökat starkt.

1960-talet utmärktes av en omfattande strukturomvandling inom skogsindustrin. Omvandlingen tog sig uttryck i bl. a. ett stort antal nedläggningar av äldre produktionsenheter. Denna utveckling var särskilt markant under 1960-talets sista hälft då ca 25 massaproducerande anläggningar lades ned. De nedlagda enheterna var i regel små. Sammantaget försvann dock genom nedläggningarna en kapacitet på totalt närmare 900 000 årston massa. Nedläggningarna har fortsatt under 1970-talet. Nedläggningstakten har dock varit betydligt lägre än under 1960-talet. Ett mindre antal, i regel stora anläggningar, har tillkommit sedan år 1960.

Inom sågverksindustrin har skett ett stort antal nedläggningar. Antalet sågverk har sålunda mellan åren 1958 och 1973 minskat med ca 3 000. Nedläggningarna har uteslutande berört småsågar med en produktion under 2 500 m³ sågade trävaror per år.

Enligt skogsutredningens beräkningar överstiger skogsindustrins nuvarande förbrukning av vedråvara betydligt vad som f. n. kan bedömas vara

möjligt att på lång sikt erhålla ur de svenska skogarna. Detta förhållande kommer givetvis att ytterligare förstärkas om de utbyggnadsplaner förverkligas som har tillkännagetts.

Mot bakgrund av osäkerheten i framtidsbedömningen beträffande såväl råvarutillgångarna som de strukturella konsekvenserna av olika utbyggnadsalternativ för skogsindustrin, tillkallade chefen för industridepartementet i slutet av år 1973 ett särskilt branschråd för skogsindustrin. Avsikten var att därigenom få till stånd ett löpande samråd mellan berörda samhällsorgan, företagen och de anställda angående branschens problem. Branschrådet skall systematiskt följa utvecklingen inom skogsindustrin, främst i ett längre perspektiv. I detta syfte har inom rådet bl. a. byggts upp ett informationssystem, där uppgifter angående förväntad investerings-, sysselsättnings- och finansieringsutveckling kontinuerligt hämtas in från i första hand företagen inom massa- och pappersindustrin. Mot bakgrund av detta underlag förs inom rådet diskussioner angående den framtida efterfråge-, råvaru- och strukturutvecklingen.

I en gemensam skrivelse i maj 1975 till chefen för industridepartementet ställer Industritjänstemannaförbundet, Pappersindustriarbetareförbundet, Skogsarbetareförbundet, Träindustriarbetareförbundet och Arbetsledareförbundet krav på skärpta näringspolitiska insatser på skogsområdet. I skrivelsen sägs bl. a. att även om en överenskommelse om frivillig begränsning av råvaruförbrukningen kan komma till stånd inom branschen, är den tidsbegränsad, genom att den gäller endast fram till den 1 januari 1978, och att det är oklart vad som skall inträffa därefter. De fackliga organisationerna ställer krav på en långsiktig planering för skogsnäringen.

I skrivelsen understryks att man inte eftersträvar en statlig detaljplanering av skogsföretagen. Vad som avses är en statlig ramplanering med syfte att hålla expansionen i skogsindustrin inom gränserna för ett uthålligt skogsbruk och hindra en så snabb strukturomvandling att det uppstår allvarliga sysselsättningsproblem och regional obalans. Denna ramplanering bör enligt de fackliga organisationerna inriktas på tre huvuduppgifter, nämligen ett långsiktigt skogligt handlingsprogram, ett långsiktigt strukturprogram och regeringsprövning av varje större utbyggnadsprojekt.

3 Prövning enligt 136 a § byggnadslagen

Som ett led i den fysiska riksplaneringen lade riksdagen i december 1972 fast vissa riktlinjer för hushållningen med landets mark- och vattentillgångar. I samband härmed infördes fr. o. m. den 1 januari 1973 bestämmelser om en ny prövningsordning för industriell eller liknande verksamhet som är av väsentlig betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar. Föredragande departementschefen anförde i detta sammanhang att det var angeläget att åstadkomma en bättre samordning av de olika beslutsprocesser som föregår industrietableringar. Det föreslagna

prövningsförfarandet skulle vara provisoriskt i avvaktan på en mer samlad översyn av provningssystemet. Syftet med ändringen inskränkte sig därför till att tillgodose det mest framträdande samordningsintresset, nämligen en samordning mellan miljöskyddslagen (1969:387, omtryckt 1972:787, ändrad senast 1975:727) (ML) och BL (prop. 1972:111 bil. 2 och 3, CU 1972:35, rskr 1972:348). Genom riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition om energihushållning m. m. (prop. 1975:30 bil. 2, CU 1975:28, rskr 1975:203) kompletterades bestämmelserna så att de fr. o. m. den 1 juli 1975 omfattar även verksamhet som är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi. Bestämmelserna finns införda i 136 a § BL.

Enligt 136 a § BL skall tillkomsten och lokaliseringen av industriell eller liknande verksamhet, som är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi eller med landets samlade mark- och vattentillgångar, prövas av regeringen i den omfattning som sägs i lagrummet. Sålunda skall nyanläggning av de verksamheter som anges i paragrafens andra stycke alltid prövas om regeringen inte för visst fall medger undantag från provningsskyldigheten. Dessa verksamheter är järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk, sågverk med en årlig produktionskapacitet överstigande 50 000 m³ sågade trävaror, träsliperi, pappersbruk och cellulosafabrik, fabrik för framställning av oorganiska eller organiska kemikalier eller av petrokemiska produkter i övrigt, fabrik för raffinering av råoljor, atomkraftanläggning, anläggning för upparbetning av atombränsle, ångkraftanläggning och annan anläggning för eldning med fossilt bränsle med tillförd effekt överstigande 500 megawatt, fabrik för framställning av gödselmedel, cementfabrik.

Utvidgning av de i 136 a § BL andra stycket angivna verksamheterna och nyanläggning eller utvidgning av andra verksamheter som är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi eller med landets samlade mark- och vattentillgångar skall prövas om regeringen beslutar därom i det enskilda fallet. Det åligger statsmyndighet att till regeringen anmäla att beslut om prövning enligt 136 a § BL bör övervägas om myndigheten bedömer att tillkomsten eller lokaliseringen av viss verksamhet är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi eller med landets samlade mark- och vattentillgångar eller finner att tveksamhet kan råda i detta hänseende (jfr. SFS 1975:807). Sådan anmälan skall göras när myndigheten har fått kännedom om att förberedelser vidtas för nyanläggning eller utvidgning av ifrågavarande slag av verksamheter.

Regeringens ställningstagande till fråga om en verksamhet skall prövas enligt 136 a § BL sker med utgångspunkt i de av statsmakterna fastlagda riktlinjerna för hushållning med mark och vatten och för energihushållning (prop. 1975:30, bil. 1, NU 1975:30, rskr 1975:202). Prövning enligt 136 a § BL kan sålunda bara ske beträffande sådan verksamhet som är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi eller med landets samlade mark- och vattentillgångar. Nyetablering eller utvidgning av en verksamhet som inte är av denna art, men som det kan finnas anledning att bedöma från

andra utgångspunkter, t. ex. behovet av att hushålla med en viss råvara, kan således inte prövas enligt detta lagrum. Vad gäller skogsindustri innebär detta att prövning kan ske bara av sådana utbyggnader som är av den nyss angivna betydelsen.

Tillkomsten av en råvarukrävande anläggning som prövas enligt 136 a § BL i den nuvarande lydelsen kan emellertid förhindras av råvaruskäl. Vid sitt ställningstagande i tillståndsfrågan skall regeringen enligt förarbetena nämligen göra en allsidig och övergripande bedömning, varvid även bl. a. arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter, frågor om råvarutillgång osv. skall beaktas (prop. 1972:111, bil. 2, s. 361 och 362).

I oktober 1973 meddelade regeringen att ställningstagande till inte avgjorda ansökningar enligt 136 a § BL rörande massa- och pappersindustri t. v. skulle anstå i avvaktan på att de långsiktiga konsekvenserna för skogsnäringen av en ytterligare ökning av virkesförbrukningen kan bedömas. F. n. föreligger åtta ansökningar om utbyggnader av massaindustri. Den uppgivna ökningen av råvaruförbrukningen för dessa utbyggnader är ca 5 milj. m³.

I tillståndsbeslut kan regeringen föreskriva villkor av olika slag. I tillståndsbeslutet måste verksamheten preciseras till art och omfattning. Prövningsgrunderna enligt 136 a § BL gör det möjligt för regeringen att föreskriva villkor med avseende på hushållningen med energi och med landets samlade mark- och vattentillgångar. Regeringen har möjlighet att bestämma den tillåtna verksamhetens art och omfattning också med hänsyn till bl. a. de försiktighetsmått som skall iaktas från miljöskyddssynpunkt.

Enligt 136 a § BL sjunde stycket kan tillstånd vidare förenas med villkor för tillgodoseende av allmänna intressen. Detta överensstämmer med vad som gäller enligt 4 kap. 18 § fjärde stycket vattenlagen (1918:523). En liknande bestämmelse finns också intagen i 19 § ML. Med dessa bestämmelser avses särskilda villkor som syftar till att tillgodose allmänna intressen, vilka annars inte skulle kunna kompenseras. Det kan röra sig om åläggande för sökanden att betala penningbelopp eller vidta åtgärder såsom kompensation för skador men kan också avse åtgärder av skadeförebyggande natur.

Regeringens beslut enligt 136 a § BL är bindande för den fortsatta prövningen enligt BL och ML. Det ankommer på kocessionsnämnden för miljöskydd att vid prövning enligt ML föreskriva de villkor för verksamheten som krävs från miljöskyddssynpunkt i den mån frågan inte är reglerad genom regeringens beslut.

I 45 § 3 ML finns bestämmelser om straffansvar för den som åsidosätter villkor eller föreskrift som har meddelats i tillståndsbeslut enligt ML. En förutsättning för straffbarhet är att avvikelserna kan kränka allmän eller enskild rätt. Ansvarsregeln i 45 § 3 ML omfattar bl. a. dem, som åsidosätter sådana särskilda villkor som regeringen med stöd av 19 § ML har meddelat för att tillgodose allmänna ändamål i bygden. Vid tillkomsten av 136 a § BL togs i BL in en ansvarsregel med motsvarande innehåll. Enligt 147 § BL kan sålunda straffansvar utkrävas av den som åsidosätter villkor som re-

geringen har meddelat med stöd av 136 a § sjunde stycket, så att allmän rätt kan kränkas. Denna ansvarsregel avser alltså bara de särskilda villkor, som meddelas för att tillgodose allmänna intressen. Beträffande miljöskyddsvillkor som meddelas av regeringen och tas in i beslut enligt ML blir ansvarsbestämmelserna i denna lag tillämpliga.

4 Föredraganden

4.1 Inledning

Flera nyanläggningar och större utvidgningar av skogsindustri har kommit under prövning enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385, omtryckt 1972:775, 136 a § ändrad senast 1975:459)(BL). Sedan hösten 1973 har, bl. a. i avvaktan på bättre underlag för bedömning av råvaruförsörjningen, tillämpats en stark återhållsamhet i fråga om tillstånd till sådana nyanläggningar och utvidgningar. Under de senaste två åren har skogsindustrin presenterat omfattande planer på utvidgningar. Vidare har 1973 års skogsutredning (Jo 1973:06) i ett delbetänkande (Ds Jo 1975:1) Virkesbehov och virkestillgång redovisat beräkningar över de framtida avverkningsmöjligheterna som visar att det kommer att bli svårt att försörja skogsindustrin med inhemsk råvara.

Det står nu klart att det behövs ett samlat näringspolitiskt program för skogsnäringen. Parallellt med skogsutredningens översyn av skogspolitiken pågår därför inom industridepartementet ett utredningsarbete på det skogsindustriella området. För att förutsättningarna för ett näringspolitiskt program inte skall försämrats kommer jag i det följande att föreslå sådana ändringar i 136 a § BL att hushållningen med träfiberråvara blir prövningsgrund. I denna fråga har jag samrått med cheferna för jordbruks- och industridepartementen.

4.2 Skogsindustrins råvaruförsörjning

Våra skogar har kommit att spela en allt större roll som råvarukälla för den svenska skogsindustrin. I början av detta sekel var industrivirkets andel av årsavverkningarna knappt 40 %. Nu har denna andel ökat till ca 95 %. De årliga bruttoavverkningarnas omfattning låg under en lång följd av år på en i stort sett oförändrad nivå av 50 milj. skogskubikmeter (m³sk). Sedan slutet av 1950-talet har avverkningarna ökat hastigt och de uppgår nu till över 80 milj. m³sk per år. De svenska skogsindustriföretagen har under senare tid i olika sammanhang redovisat planer på omfattande kapacitetsutbyggnader.

Ökningen av avverkningarna har fram till de allra senaste åren kunnat ske utan att det totala virkesförrådet i våra skogar har minskat då den årliga tillväxten har varit större än avverkningen. Under de senaste åren har däremot avverkningen i genomsnitt betydligt överstigit tillväxten.

Om hänsyn tas till pågående och kända planerade utbyggnader, vardagsrationaliseringar och planerade nedläggningar skulle massaindustrins virkesbehov i början av 1980-talet vara ca 10 milj. m³sk högre än år 1973. Till detta skall läggas det ökade virkesbehov som blir följden av pågående och planerade utbyggnader av sågverken och skivindustrin. För att tillgodose dessa behov skulle bruttoavverkningarna i landet behöva öka till minst 100 milj. m³sk.

1973 års skogsutredning redovisar i sitt delbetänkande beräkningar över de framtida möjliga avverkningsvolymerna med utgångspunkt i skogstillståndet år 1970 och det bedömda virkesbehovet år 1973. Utredningen har härvid utgått från att skogsskötseln under beräkningsperioden inte intensifieras. Förfinade beräkningar i vilka hänsyn tas till möjligheterna att öka virkesproduktionen kommer att redovisas i utredningens slutbetänkande som beräknas bli överlämnat under år 1977.

Skogsutredningens beräkningar visar bl. a. att den bruttoavverkning om 84 milj. m³sk, som behövdes för att tillgodose virkesbehovet år 1973 kan pågå i knappt 30 år varefter den möjliga avverkningen minskar till ca 60 milj. m³sk. Detta avverkningsprogram, liksom naturligtvis ett program med ökade avverkningar de närmaste åren, kan enligt utredningen inte anses stå i överensstämmelse med riktlinjerna för gällande skogspolitik.

Utredningen har även beräknat den avverkningsnivå som långsiktigt skulle kunna hållas sedan avverkningarna fram till år 1980 har tillåtits ligga på 1973 års nivå, dvs. 84 milj. m³sk. Beräkningarna visar att den långsiktiga nivån ligger på ca 66 milj. m³sk.

Utredningen konstaterar att den svenska skogsindustrins råvarubehov nu har nått en sådan nivå att virkestillgången har blivit en klart begränsande faktor för skogsindustrin. Om industriproduktionen på sikt skall kunna behållas på 1973 års nivå måste enligt utredningen ett virkesunderskott av 15–20 milj. m³sk per år täckas genom ökad virkesproduktion, bättre utnyttjande av tillgänglig råvara eller på annat sätt.

Flertalet remissinstanser delar utredningens uppfattning att virkestillgången nu är en klart begränsande faktor för skogsindustrin. Några länsstyrelser anser att industrins expansionsplaner är helt orealistiska. Berörda arbetstigareorganisationer anser att det är nödvändigt att begränsa råvaruuttaget så att ett uthålligt skogsbruk kan upprätthållas. Vidare hemställer de att regeringen i fortsättningen påtar sig en reell uppsikt över utvecklingen inom skogsnäringen i sin helhet dels via statlig kontroll och styrning av råvaruförbrukningen, dels genom statlig övervakning och reglering av utbyggnaden inom skogsindustrin.

Skogsindustriernas samarbetsutskott anför att skogsindustrin, i avvaktan på skogsutredningens slutliga beräkningar, har träffat en överenskommelse som syftar till att fram till den 1 januari 1978 begränsa virkesförbrukningen till 1973 eller 1974 års nivå utom i de fall erforderliga tillstånd till industriutbyggnad redan har lämnats. Vidare har inom industrin beslutats att

regionala virkesråd skall bildas. Virkesråden skall ha till uppgift bl. a. att verka för överenskommelser mellan virkesproducerande och/eller virkesförbrukande organisationer och företag i syfte att med beaktande av sysselsättningen anpassa skogsindustrins struktur till nya förutsättningar bl. a. med avseende på virkestillgångarna.

De fackliga organisationerna har i en gemensam skrivelse till chefen för industridepartementet bl. a. hemställt att statsmakterna skall fastställa ett långsiktigt strukturprogram för skogsindustrin samt övervaka och reglera strukturomvandlingen.

Redan nu – innan skogsutredningens arbete är avslutat och riktlinjerna för en framtida skogspolitik har lagts fast – är det enligt min mening nödvändigt att hålla tillbaka åtgärder som innebär ökad förbrukning av skogsråvara. Jag vill framhålla att detta inte innebär något avsteg från nu gällande skogspolitik som innebär bl. a. att skogsbruket skall bedrivas så att det ger en långsiktig, jämn avkastning. En omfattande utbyggnad av skogsindustrin som i ett långsiktigt perspektiv inte kan förses med råvara i tillräcklig omfattning kan komma att medföra betydande strukturella problem och problem för sysselsättningen.

Det är angeläget att få till stånd en samlad näringspolitisk syn på hela skogsnäringen, dvs. såväl skogsbruket som skogsindustrin. F. n. saknas emellertid ett tillfredsställande underlag för att bedöma de långsiktiga och övergripande industripolitiska frågorna på skogsområdet. Parallellt med skogsutredningens arbete kommer därför utredningsarbetet på det skogsindustriella området att intensifieras. Målet är att ett samlat näringspolitiskt program för skogsnäringen skall redovisas under år 1977.

4.3 Prövning enligt 136 a § byggnadslagen

Av vad jag tidigare har sagt framgår att stark återhållsamhet måste iakttas med tillstånd till utbyggnader inom skogsindustrin som innebär ökning av virkesförbrukningen. Till slutlig prövning enligt 136 a § BL i dess nuvarande lydelse tas sålunda upp endast sådana skogsindustriprojekt som innebär att den totala årsförbrukningen av svensk fiberråvara efter utbyggnaden för ett företag eller flera företag sammantagna och betraktade som en enhet inte överstiger den nivå som gällde år 1973 eller, om förbrukningen då var högre, år 1974. Härvid tas dock hänsyn till den större förbrukning som följer av kapacitetsutbyggnader vilka den 1 mars 1975 var genomförda eller i väsentlig grad hade påbörjats resp. projekt för vilka nödvändiga tillstånd redan har getts. Vid prövningen tillmäts den totala förbrukningen i landet av svensk fiberråvara avgörande betydelse.

En förbättring av samhällets möjligheter att kontrollera och pröva åtgärder som kan innebära ökad förbrukning av virkesråvara kan enligt min mening emellertid inte anstå till dess ett näringspolitiskt handlingsprogram för skogsnäringen föreligger. En sådan förbättring måste komma till stånd redan

nu. Om inte så sker är det risk för att det intecknade råvarubehovet, när det näringspolitiska programmet är utarbetat, i betydande omfattning överstiger den från allmänna synpunkter på lång sikt lämpliga avverkningsvolymen.

Erfarenheterna av den hittillsvarande tillämpningen av 136 a § BL visar att den övervägande delen av de råvarukrävande utbyggnaderna inom skogsindustrin prövas enligt detta lagrum. De utbyggnader av massaindustrin som hittills har kommit under prövning enligt 136 a § BL svarar för 7,3 milj. m³ av den i skogsutredningens enkät redovisade totala planerade ökningen av virkesförbrukningen mellan åren 1973 och 1980 om 18 milj. m³, varav totalt planerade utbyggnader av massaindustrin utgör 13 milj. m³.

De nyctableringar och utvidgningar av verksamheter inom skogsindustrin på vilka 136 a § BL inte nu är tillämplig, dvs. sådana som inte är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi eller med landets samlade mark- och vattentillgångar, svarar emellertid sammantagna för en inte obetydlig del av skogsindustrins utbyggnadsplaner. Dessa utbyggnader kan komma till stånd utan någon samhällelig prövning av råvarufrågan. Till stor del omfattas dessa utbyggnader visserligen av den inom skogsindustrin träffade överenskommelsen om en frivillig begränsning av ökningarna av råvaruförbrukningen. Enligt min mening är emellertid överenskommelsen inte en tillräcklig garanti för att virkestillgångarna på lång sikt används på det från samhällets synpunkt bästa sättet. Vidare kan det uppstå vissa inte åsyftade skillnader i utbyggnadsmöjligheterna mellan olika företag med anspråk på ytterligare virkesråvara. Som exempel kan jag nämna att det sedan oktober 1973, då den större återhållsamheten i fråga om tillståndsgivning enligt 136 a § BL började tillämpas, har aktualiserats flera planer på stora utbyggnader av massaindustrier som inte kan prövas enligt 136 a § BL. I flera av dessa fall torde den nämnda överenskommelsen inom industrin inte vara tillämplig.

Mot bakgrund av vad jag nu har redovisat finner jag det ändamålsenligt att ändra 136 a § BL så att det i fortsättningen blir möjligt att pröva i princip alla åtgärder som kan medföra ökning av virkesförbrukningen. Huruvida denna prövningsmöjlighet bör bibehållas i framtiden får bedömas i samband med att ställning tas till ett näringspolitiskt program för skogsnäringen.

Jag kommer i det följande att förorda sådan ändring av 136 a § BL att lagrummet skall kunna tillämpas även med utgångspunkt i frågan om hushållningen med fiberråvara. Sådan ändring av 136 a § BL gör det möjligt för regeringen att föreskriva villkor rörande förbrukningen av råvara när tillstånd lämnas. Sådana villkor kan bl. a. avse råvaruförbrukningens storlek och fördelningen på olika slag av råvara. Ändringen får till följd att prövning enligt 136 a § BL i ökad utsträckning kommer att ske även av åtgärder som varken prövas i plansammanhang eller är tillståndspliktiga enligt miljöskyddslagen (1969:387, omtryckt 1972:782, ändrad senast 1975:727) (ML). Prövningen bör ske med utgångspunkt i de principer som enligt vad jag

förut har sagt tillämpas för skogsindustri som prövas enligt 136 a § BL i dess nuvarande lydelse.

För vissa typer av skogsindustri finns det möjligheter att, som alternativ till rundvirke, använda t. ex. flis, spån och avfallspapper. Skogsindustrin intresserar sig också i växande utsträckning för import av råvara. Användning av annan råvara än rundvirke liksom av importerad råvara innebär god hushållning med de inhemska virkestillgångarna och bör enligt min mening ske så långt det är möjligt. Med hänsyn till hushållningsaspekten bör emellertid sådan användning inte generellt ge rätt till att öka produktionen. Ett företag bör därför inte kunna undgå prövning genom att ange att en viss produktionsökning skall bygga på annan råvara än rundvirke eller på importerad råvara. Såväl tekniska förutsättningar som marknadsmässiga förhållanden kan vidare medföra att planerad användning av sådan råvara inte kan förverkligas. Ett tillstånd bör därför kunna göras beroende av att sådan planerad råvaruanvändning kommer till stånd.

Mot bakgrund av vad jag nu har sagt förordar jag att i princip varje utvidgning av verksamhet inom skogsindustrin som förutsätter ökad användning av råvara skall kunna prövas enligt 136 a § BL oberoende av hur råvaruförsörjningen avses ske.

Det är svårt att enkelt och entydigt definiera det råvarubegrepp som bör komma till användning i lagtexten. Även om begreppet träfiberråvara inte är heltäckande – bl. a. torde avfallspapper inte täckas – vill jag föreslå att detta begrepp får tjäna det här redovisade ändamålet att avse såväl rundvirke som råvara som kan utgöra alternativ till rundvirke.

Till följd av att hushållningen med träfiberråvara förs in som prövningsgrund bör förteckningen i 136 a § BL andra stycket över vilka nyanläggningar som skall prövas kompletteras med fabrik för tillverkning av fiberskivor, spånskivor eller plywood. Den nuvarande gränsen i förteckningen beträffande sågverk, 50 000 m³ sågade trävaror, bör vidare sänkas så att alla med avseende på hushållningen med träfiberråvara intressanta nyanläggningar omfattas. Enligt 1974 års sågverksinventering svarade år 1973 sågverk med en årsproduktion av 5 000 m³ och däröver för 90 % av produktionen. Av det totala antalet sågverk utgjorde dessa ca 15 %. Mot bakgrund av detta är det enligt min mening tillräckligt om den ifrågavarande generella prövningen av nyetableringar omfattar sågverk med en årlig produktionskapacitet av sågade trävaror om 5 000 m³ eller mer. För att ändamålet med prövningen skall tillgodoses bör det emellertid föreskrivas att anmälan obligatoriskt skall göras till regeringen av sådan planerad utvidgning av de mindre sågverken som innebär att den årliga produktionskapaciteten ökas till 5 000 m³ eller mer.

Utvidgning av verksamhet inom skogsindustrin innebär ofta en sådan ökad råvaruförbrukning att utvidgningen får anses vara av väsentlig betydelse för hushållningen med träfiberråvara. Av detta skäl förordar jag att prövningsskyldighet alltid bör föreligga även för viss utvidgning av skogs-

industri. Enligt min uppfattning bör dock bara sådan utvidgning prövas generellt som innebär att råvaruförbrukningen per kalenderår kommer att öka i jämförelse med det av åren 1973, 1974 och 1975 när årsförbrukningen var högst eller som innebär att framtida tillstånd kommer att överskridas.

Produktion och råvaruförbrukning vid en viss skogsindustri kan, utan någon egentlig utbyggnad av produktionsapparaten, ökas till följd av t. ex. rationaliseringsåtgärder och längre drifttid. Det är med hänsyn till hushållningen med träfiberråvara ointressant hur en ökad råvaruförbrukning uppkommer. Även annan utvidgning av verksamhet än sådan som är en följd av att produktionsapparaten byggs ut bör därför prövas enligt 136 a § BL om den är av väsentlig betydelse för hushållningen med träfiberråvara.

Prövning enligt 136 a § BL i dess ursprungliga lydelse avsåg enbart verksamhet av väsentlig betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar. Vidare gällde prövningen bara frågan om lokalisering av verksamheten. Det var då naturligt att utvidgning av verksamhet i första hand kom att prövas om den avsåg fysisk utbyggnad eller ombyggnad av befintlig anläggning. Genom den ändring som trädde i kraft den 1 juli 1975 och den ändring som jag nu har förordat får utvidgning av verksamhet som beror på annat än utbyggnad av en produktionsanläggning ökad betydelse från prövningssynpunkt. Jag vill därför i det här sammanhanget stryka under att utvidgning av viss verksamhet som är av den betydelse som sägs i 136 a § BL första stycket skall prövas oberoende av anledningen till utvidgningen.

Små öknings i råvaruförbrukningen, t. ex. till följd av effektivare drift eller längre drifttid, vilka inte kan sägas vara av väsentlig betydelse för hushållningen med träfiberråvara kan förutses komma att bli relativt vanliga. Det kan också vara svårt att förutsäga varaktigheten av vissa produktionsökningar, t. ex. till följd av arbete under flera skift när avsättningsförhållandena är goda. Jag anser att bara sådana öknings i råvaruförbrukningen som överstiger viss nivå och har längre varaktighet generellt bör prövas av regeringen. Jag förordar att sådan utvidgning av verksamhet varigenom förbrukningen per kalenderår av träfiberråvara, i förhållande till den högsta förbrukningen under åren 1973, 1974 och 1975 eller den högre förbrukning som kan följa av framtida tillstånd, ökar med mindre än 10 000 m³ rundvirke eller motsvarande mängd annan träfiberråvara inte blir generellt prövningspliktig. Prövningsskyldighet bör dock föreligga om en ökad råvaruförbrukning beror på flera olika åtgärder som sammantagna men inte var för sig ökar råvaruförbrukningen per kalenderår med 10 000 m³ eller mer. I de fall generell prövningsskyldighet inte föreligger bör regeringen ha möjlighet att besluta om prövning i det enskilda fallet.

4.4 Villkor och påföljder

I ett tillståndsbeslut enligt 136 a § BL skall verksamheten preciseras till art och omfattning. Vid tillkomsten av paragrafen förutsattes att Kungl.

Maj:t skulle ha möjlighet att närmare bestämma den tillåtna verksamhetens omfattning och art också med hänsyn till de försiktighetsmått som skulle iaktas från miljöskyddssynpunkt. Vidare uttalades i lagstiftningsärendet att Kungl. Maj:ts befogenhet att meddela villkor skulle vara begränsad till tillgodoseendet av allmänna intressen (prop. 1972:111 bil 2 s. 398 och 401). Härmed avsågs den i 136 a § sjunde stycket i dess nuvarande lydelse intagna befogenheten för regeringen att meddela särskilda villkor.

Endast den sistnämnda befogenheten har ansetts behöva komma till uttryck i 136 a §. I det hänseendet vill jag inte förorda någon ändring. Befogenheten att meddela villkor och föreskrifter som har direkt samband med den ansökta verksamheten är så självklar att några uttryckliga bestämmelser härom inte behövs.

Prövningen enligt 136 a § BL avsåg som jag tidigare har nämnt från början endast lokaliseringen av sådan verksamhet, som är av väsentlig betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar. Den omfattade i huvudsak bara verksamhet, som var underkastad prövning också enligt ML. Genom att av regeringen meddelade villkor och föreskrifter som skall iaktas från miljöskyddssynpunkt också tas in i koncessionsbeslut enligt ML omfattas de av ansvarsreglerna i 45 § 3 ML.

Genom den utvidgning av prövningen enligt 136 a § BL som trädde i kraft den 1 juli 1975 prövas också verksamhet som är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi. Vidare avser prövningen inte längre bara valet av plats för verksamheten utan också tillkomsten som sådan av verksamheten. Jag har nyss förordat att prövningsplikten utvidgas till att avse även verksamhet som är av väsentlig betydelse för hushållningen med träfiberråvara. Dessa ändringar gör det möjligt för regeringen att i ett tillståndsbeslut föreskriva villkor rörande förbrukningen av energi resp. träfiberråvara. När det gäller skogsindustrin kommer således regeringen att som villkor för ett tillstånd kunna föreskriva t. ex. att produktionen till viss del skall bygga på inhemsk virkesråvara och till viss del på annan till denna alternativ råvara.

Genomförs den ändring som jag nu har förordat ändras förutsättningarna för prövningen enligt 136 a § BL så till vida att även verksamhet, som inte är underkastad prövning enligt ML, i betydande utsträckning kan komma att bli föremål för prövning enligt 136 a §. De villkor och föreskrifter som inryms i regeringens tillståndsbeslut kommer då inte att omfattas av ansvarsreglerna i ML, något som förutsattes vid lagstiftningens tillkomst. Av ännu större betydelse är emellertid att regeringens tillstånd beträffande företag, som är koncessionspliktiga också enligt ML, kan komma att innehålla villkor och föreskrifter, som inte meddelas av miljöskyddsskäl utan med hänsyn till knappheten på energi eller träfiberråvara. Inte heller åsidosättande av dessa villkor kan beivras med stöd av ML:s ansvarsregler.

Den ansvarsregel som finns i 147 § BL blir mot bakgrund av de av mig förordade ändringarna av 136 a § BL otillräcklig. Enligt min mening bör

lagrummet därför ändras, så att man med stöd av 147 § kan utkräva ansvar för åsidosättande av sådana villkor och föreskrifter som jag nu har talat om.

Den utvidgade prövningsskyldigheten enligt 136 a § BL har fått till följd att BL:s ansvarsregler har blivit otillräckliga i ytterligare ett hänseende. Den som underlåter att söka tillstånd eller dispens för en verksamhet som är koncessionspliktig enligt ML och miljöskyddskungörelsen (1969:388) (MK) kan enligt 45 § 2 ML åläggas straffansvar. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i BL beträffande sådan verksamhet som är prövningspliktig enligt 136 a §. Eftersom prövningen enligt 136 a §, som jag tidigare har sagt, från början i huvudsak omfattade bara sådan verksamhet, som var koncessionspliktig också enligt ML, hade avsaknaden av en motsvarande ansvarsregel i BL då inte nämnvärd betydelse. Den som satte igång verksamhet utan att söka föreskrivet tillstånd enligt 136 a §, hade så gott som alltid skyldighet att söka tillstånd eller dispens enligt ML och träffades, om han åsidosatte denna skyldighet, av ML:s ansvarsregler. Förhållandet är emellertid anorlunda nu när även verksamhet som inte är koncessionspliktig enligt ML och MK, i betydande utsträckning kan komma att prövas enligt 136 a § BL. Det är därför nödvändigt att i BL införa ansvarsregler som gör det möjligt att inskrida med sanktioner mot den som sätter igång eller fortsätter verksamhet eller ökar förbrukningen av träfiberråvara utan föreskrivet tillstånd enligt 136 a §.

Enligt min mening bör ansvarsregeln i 147 § andra stycket BL nu ändras så att straffansvar kan utkrävas för varje avvikelse från villkor eller föreskrift som regeringen har meddelat i tillståndsbeslut enligt 136 a §. Ansvarsregeln bör sålunda inte längre vara begränsad till de villkor regeringen har meddelat enligt 136 a § sjunde stycket för att tillgodose allmänna intressen. Under sådana förhållanden bör inte heller bestämmelsen vara tillämplig bara för det fall allmän rätt kan kränkas utan även då kränkning kan ske av enskild rätt (jfr. prop. 1972:111 bil. 2 s. 401). I 147 § andra stycket bör vidare tas in regler om straffansvar för den som utan tillstånd vidtar åtgärder som enligt 136 a § skall prövas av regeringen. Prövningsskyldighet föreligger för nyanläggning av sådan verksamhet som räknas upp i andra stycket och för sådan utvidgning som enligt vad jag nyss har förordat generellt skall prövas av regeringen. Nu angiven verksamhet skall alltid prövas av regeringen, om regeringen inte undantagsvis finner att verksamheten inte är av den betydelse som sägs i första stycket och därför medger undantag från prövningsskyldigheten. För dessa fall bör straffansvar alltid inträda om verksamhet påbörjas utan att regeringen har meddelat tillstånd till den eller har medgett undantag från prövningsskyldigheten. Man bör inte kunna undgå straffansvar om regeringen i efterhand medger undantag från prövningsskyldigheten eller meddelar tillstånd till den.

Även när regeringen i visst fall har beslutat att prövning skall ske bör straffansvar kunna utkrävas. Genom ett sådant regeringsbeslut uppkommer

ju i det enskilda fallet en prövningsskyldighet. Straffansvar bör därför gälla även för den som utan att tillstånd har erhållits påbörjar eller fortsätter verksamhet, sedan regeringen har beslutat att pröva verksamheten.

Även underlåtenhet att fullgöra den förordade anmälningsskyldigheten beträffande vissa utvidgningar av sågverk bör enligt min mening straffsanktioneras.

5 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom bostadsdepartementet upprättats förslag till

lag om ändring i byggnadslagen (1947:385).

6 Specialmotivering

136 a §

I enlighet med vad jag tidigare har anfört tas i första stycket såsom ny prövningsgrund in att en verksamhet är av väsentlig betydelse för hus-hållningen med träfiberråvara.

Andra stycket 2 innehåller bestämmelsen om generell prövning av ny-anläggning av viss skogsindustri. För sågverk förs här in en ny lägre gräns om 5 000 m³ sågade trävaror. Vidare kompletteras uppräknigen med fabrik för tillverkning av fiberskivor, spånskivor eller plywood. Beteckningarna träsliperi och cellulosafabrik ersätts med den gemensamma beteckningen massafabrik.

Som en följd av vad jag har sagt om viss generell prövningsskyldighet beträffande utvidgning av verksamhet inom skogsindustrin tas ett nytt tredje stycke med sådan innebörd in i 136 a § BL. Bestämmelsen innebär att prövningsskyldighet föreligger i de fall ökning av råvaruförbrukningen per kalenderår till följd av en eller flera åtgärder kommer att medföra att den totala råvaruförbrukningen överstiger den högsta förbrukningen år 1973, 1974 eller 1975 med 10 000 m³ eller mer. Har i tillstånd enligt 136 a § för viss verksamhet meddelats bestämmelser om den mängd träfiberråvara som får förbrukas inträder prövningsskyldighet i de fall en eller flera åtgärder kommer att medföra att den totala förbrukningen per kalenderår överstiger den tillåtna kvantiteten med 10 000 m³ eller mer. Storleken på råvaruförbrukningen anges primärt i m³ rundvirke. Med m³ avses kubikmeter fast mått under bark (m³ fub). Vid omräkning från annan måttenhet får man begagna sig av etablerade och erkända omräkningsfaktorer. Detta gäller även vid beräkning av mot m³ fub svarande mängd annan träfiberråvara än rundvirke.

I fjärde stycket, som motsvarar nuvarande tredje stycket, görs en ändring av redaktionell natur.

I enlighet med vad jag tidigare har förordat förs i ett nytt femte stycke in en bestämmelse om skyldighet att till regeringen anmäla viss planerad utvidgning av sågverk.

Paragrafens nuvarande fjärde stycke täcks av nuvarande femte stycket då tillämpningen av båda styckena förutsätter att nyanläggningen eller utvidgningen är av den väsentliga betydelse som sägs i första stycket. Med hänsyn härtill föreslår jag att bestämmelserna i de nuvarande fjärde och femte styckena med viss redaktionell ändring slås ihop och tas in i ett nytt sjätte stycke.

De nuvarande sjätte och sjunde styckena motsvaras av sjunde resp. åttonde stycket i förslaget.

147 §

Paragrafens andra stycke bör enligt vad jag har anfört i det föregående kompletteras med ytterligare ansvarsbestämmelser. Stycket bör delas upp i flera punkter. I punkt 1 tas in bestämmelsen att straffansvar skall följa i de fall verksamhet påbörjas utan att antingen tillstånd har meddelats enligt 136 a § i de fall sådant behövs enligt det nu föreslagna andra stycket eller undantag från provningsskyldigheten enligt 136 a § fjärde stycket har medgetts. I punkt 2 tas in bestämmelsen att straffansvar skall följa i de fall förbrukningen av träfiberråvara ökas genom en eller flera åtgärder med minst den mängd som anges i 136 a § tredje stycket utan att antingen tillstånd har meddelats eller undantag från provningskyldigheten har medgetts enligt 136 a § fjärde stycket. I punkt 3 tas in bestämmelsen om straffansvar då regeringens beslut att förbehålla sig prövning enligt 136 a § sjätte stycket åsidosätts. Straffansvar skall inträda om verksamheten påbörjas eller fortsätts utan tillstånd. Punkt 4 innehåller dels ansvarsbestämmelsen i paragrafens nuvarande andra stycke, dels den i det föregående förordade regeln om straffansvar för varje avvikelse från villkor eller föreskrift som har meddelats i tillståndsbeslut enligt 136 a §. I samtliga dessa fall bör påföljden vara böter eller fängelse i högst ett år.

I ett nytt tredje stycke tas in en bestämmelse om brott mot anmälningsplikten i 136 a § femte stycket. I dessa fall bör påföljden vara böter.

Övergångsbestämmelser

De föreslagna ändringarna i BL bör träda i kraft den 1 januari 1976.

För sådan verksamhet som har tillåtits i tillstånd enligt 136 a § BL före de ändringar i BL som jag nu har föreslagit bör förbrukningen av träfiberråvara kunna ökas för att möjliggöra den tillåtna produktionen utan att tillstånd behöver sökas enligt de föreslagna bestämmelserna i 136 a § tredje stycket. En bestämmelse med denna innebörd tas därför in bland övergångsbestämmelserna.

7 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga förslaget till lag om ändring i byggnadslagen (1947:385).

8 Beslut

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