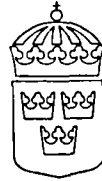


Regeringens proposition

1986/87:105

om träfiberprovning;



Prop.
1986/87:105

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 19 mars 1987.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Thage G Peterson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag om träfiberråvara. Lagen ersätter de bestämmelser om provning av träfiberanvändning som för närvarande finns i 136 a § byggnadslagen, vilken upphör att gälla den 1 juli 1987. Den nya lagen innebär en väsentlig inskränkning av provningsskyldigheten. Tillstånd att använda träfiberråvara kommer i fortsättningen bara att krävas vid mycket stora skogsindustriella anläggningar samt vid anläggningar inom bränslesektorn med vissa undantag.

Förslag till

Lag om träfiberråvara

Härigenom föreskrivs följande.

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

2 § Med träfiberråvara avses i denna lag

1. rundvirke,
 2. sådan råvara, som härrör från rundvirke.
- Bark utgör inte träfiberråvara.

3 § I följande typer av anläggningar får träfiberråvara inte användas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

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.

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.

5 § Om ett tillstånd under de tre senast förflutna kalenderåren genomsnittligt har utnyttjats mindre än till 75 procent får tillståndet inskränkas, dock ej mer än till vad som motsvarar den förväntade framtida användningen. Har verksamheten vid anläggningen lagts ner får tillståndet upphävas.

Beslut enligt denna paragraf meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

6 § Tillsynen över efterlevnaden av denna lag samt föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen utövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillsynsmyndigheten).

7 § På begäran av tillsynsmyndigheten skall innehavaren av en anläggning

1. lämna myndigheten de upplysningar och tillhandahålla de handlingar som behövs för tillsynens utövande, och
2. ge myndigheten tillträde till anläggningen i den omfattning som behövs för tillsynens utövande.

8 § Om en begäran enligt 7 § inte följs får tillsynsmyndigheten vid vite förelägga innehavaren att fullgöra sin skyldighet.

9 § Tillsynsmyndighetens beslut enligt 7 och 8 §§ får överklagas hos kammarrätten genom besvär.

10 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet använder träfiberråvara

utan behövt 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.

11 § Brott som avses i 10 § får åtalas av allmän åklagare endast om brottet har anmälts till åtal av tillsynsmyndigheten.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

2. För anläggningar som omfattas av 3 §, där verksamheten vid lagens ikraftträdande bedrivs med tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385), skall tillstånd och villkor som har meddelats enligt sistnämnda lag i tillämpliga delar anses som meddelade enligt den nya lagen.

3. I anläggningar som omfattas av 3 §, där verksamheten vid lagens ikraftträdande bedrivs utan tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385), får verksamheten bedrivas utan tillstånd så länge användningen av träfiberråvara inte överstiger användningen under basåret. Med basår avses det av åren 1973, 1974 och 1975 då användningen vid anläggningen var högst. Vid anläggningar för framställning av trädbränsle och vid eldningsanläggningar avses med basår dock det av åren 1980, 1981 och 1982 då användningen vid anläggningen var högst. I dessa anläggningar får dock verksamheten, intill utgången av år 1987, bedrivas utan tillstånd så länge användningen av träfiberråvara inte överstiger användningen under basåret med mer än 5 000 m³ fast mått.

4. Föreskrifterna i 136 a § byggnadslagen (1947:385) om förvaltningsenheter gäller till utgången av år 1987. Förvaltningsenheter får dock registreras endast om ansökan har gjorts före den nya lagens ikraftträdande.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 1987

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Sigurd-
sen, Gustafsson, Leijon, Peterson, S. Andersson, Bodström, Göransson,
Gradin, Dahl, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Lindqvist, G.
Andersson, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Peterson

Proposition om träfiberprovning

1 Inledning

Enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385, omtryckt 1981:872) skall tillkomsten och lokaliseringen av industriell eller liknande verksamhet, som är av väsentlig betydelse för hushållningen med bl. a. träfiberråvara prövas av regeringen. Prövningen gäller för både skogsindustriella anläggningar och anläggningar för framställning av träfiberbränsle och för eldning med träfiberråvara. Den gäller vidare både vid nyanläggningar och vid utvidgning av tidigare verksamhet. Prövning krävs endast då användningen av träfiberråvaran uppgår till en viss kvantitet.

Byggnadslagen upphör att gälla den 1 juli 1987. Huvuddelen av lagens bestämmelser, dock inte föreskrifterna om träfiberprovningen, ersätts av bestämmelser i plan- och bygglagen (1987:10, PBL) och naturresurslagen (1987:12, NRL), vilka då träder i kraft.

Frågan om träfiberprovningen har behandlats av en arbetsgrupp inom industridepartementet. Gruppen har utarbetat en promemoria (Ds I 1986:10) Användning av träfiberråvara – förslag om provning. I promemorian föreslås en ny lag med föreskrifter om fortsatt provning, dock med delvis ändrat syfte. Promemorian bör bifogas protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena bör bifogas protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Regeringen beslutade den 5 februari 1987 att inhämta lagrådets yttrande över ett förslag till lag om träfiberråvara, som hade utarbetats inom industridepartementet. Det lagförslag som remitterades till lagrådet bör bifogas protokollet i detta ärende som *bilaga 3* och lagrådets yttrande över förslaget som *bilaga 4*.

Jag återkommer i det följande till lagrådets synpunkter i specialmotiveringen till de bestämmelser som lagrådet har behandlat i sitt yttrande. I det lagförslag som remitterades till lagrådet föreslogs att tillsynen över lagens efterlevnad skulle finansieras genom någon form av avgift från tillståndshavarna. Jag har numera frångått det förslaget och föreslår i det följande

att tillsynen finansieras genom anslag. Som en följd av detta har jag frångått förslaget om rätt för tillståndshavaren att få tillståndet inskränkt på egen begäran. Detta föranleder att den paragraf som innehöll bestämmelser om avgift faller bort i det lagförslag som jag nu ämnar lägga fram. Dessutom har vissa språkliga ändringar gjorts i förhållande till det förslag som remitterades till lagrådet.

2 Bakgrund

2.1 Allmän bakgrund

Skogsnäringen är en av landets basnäringar. År 1985 exporterades skogsindustriprodukter till ett värde av 47 miljarder kronor och gav den för en enskild näringsgren i särklass största nettointäkten i landets utrikeshandel. Intäkten motsvarade ungefär landets kostnad för nettoimporten av mineralbränslen och livsmedel.

Skogsnäringen sysselsatte samma år ca 235 000 personer, varav 165 000 direkt i skogsbruket och skogsindustrin. Av naturliga skäl är skogsbruket och de verksamheter som är baserade på skogsråvara ofta mycket viktiga för sysselsättningen i landets glesbygder.

Skogsbruket är beroende av en diversifierad skogsindustri för att få god avsättning för skogsråvarorna. Skogsindustrins olika branscher måste i sin tur kunna försörja sig med inhemska råvaror av den höga kvalitet som behövs för att förädlingsmöjligheter skall kunna tillvaratas. Om detta inte kan ske, saknas en grundförutsättning för en sådan lönsamhet och utveckling att företagen kan hävda sina positioner i Sverige och på den internationella marknaden.

Skogsråvaror kan också användas för bränsleändamål. Användningen av träfiberbränslen har ökat kraftigt under senare år och landets beroende av importerade bränslen har därmed kunnat minska. Utvecklingen har medfört att vissa skogsråvaror är intressanta både som industriråvara och som bränsle eller bränsleråvara. I de sistnämnda fallen är priserna relaterade till priser på alternativa bränslen.

Den reglering som för närvarande finns i 136 a § byggnadslagen syftar till att åstadkomma en ändamålsenlig hushållning med och användning av träfiberråvara. De nuvarande reglerna har tillkommit successivt och är relativt svåröverskådliga.

I byggnadslagen infördes 136 a § den 1 januari 1973 som ett led i den fysiska riksplaneringen och gällde då prövning av verksamheter av väsentlig betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar. Några särskilda bestämmelser för verksamhet där träfiberråvara användes fanns inte, men sådana anläggningar kunde ändå komma att prövas på grund av sin betydelse för hushållningen med mark och vatten. Särskilda bestämmelser om användning av träfiberråvara infördes i byggnadslagen den 1 januari 1976 (prop. 1975/76:56, CU 8, rskr. 123). Nyanläggning av vissa angivna slag av anläggningar skulle prövas. De anläggningar det gällde var sågverk med viss angiven kapacitet, massafabriker,

pappersbruk samt fabriker för tillverkning av fiberskivor, spånskivor eller plywood. Regeringen gavs också möjlighet att för visst fall förbehålla sig prövning av dels utvidgning vid dessa typer av anläggningar, dels nyanläggning och utvidgning vid andra typer av anläggningar av betydelse för hushållningen med träfiberråvara. Den 1 juni 1976 infördes sedan, med vissa undantag, generell prövningsskyldighet för utvidgning vid de typer av skogsindustriella anläggningar som krävde tillstånd vid nyanläggning (CU 1975/76:17, rskr. 278).

I prop. 1975/76:56 (s. 18) framhöll föredragande statsrådet bl. a. att det – i avvaktan på ett samlat näringspolitiskt program för skogsnäringen – var nödvändigt att hålla tillbaka åtgärder som kunde innebära ökad förbrukning av skogsråvara. En omfattande utbyggnad av skogsindustrin, som i ett långsiktigt perspektiv inte skulle kunna förses med råvara i tillräcklig omfattning, kunde komma att medföra betydande strukturella problem och problem för sysselsättningen. Samhällets möjligheter att kontrollera och pröva sådana åtgärder inom skogsindustrin, som kan innebära ökad förbrukning av svensk träfiberråvara, borde därför förbättras. Erfarenheterna av den dittillsvarande tillämpningen av 136 a § byggnadslagen hade visat att den övervägande delen av de råvarukrävande utbyggnaderna inom skogsindustrin prövades enligt detta lagrum med avseende på hushållningen med mark och vatten. Det var därför ändamålsenligt att ändra bestämmelserna i 136 a § byggnadslagen så att det i fortsättningen blev möjligt att pröva i princip alla åtgärder som kunde medföra ökad virkesförbrukning.

I slutet av 1970-talet ökade användningen av träfiberråvara som bränsle i eldningsanläggningar. Inom skogsindustrin oroade man sig för att den ökade eldningsallvarligt skulle kunna försvåra skogsindustrins försörjning med träfiberråvaror. Samtidigt visade utredningsresultat att det var angeläget och möjligt att för eldningsändamål använda mera av sådana skogsråvaror som inte kan utnyttjas för tillverkning av skogsindustriella produkter. Regeringen bedömde, mot den bakgrunden, att också användningen för eldningsändamål behövde kontrolleras. Efter beslut av riksdagen infördes den 1 juli 1983 föreskrifter om prövningsskyldighet vid nyanläggning och utvidgning av dels anläggningar för framställning av träfiberbränsle, dels anläggningar för eldning med träfiberråvara (prop. 1982/83:167, CU 32, rskr. 359).

När nu byggnadslagen upphör att gälla den 1 juli 1987 ersätts huvuddelen av lagens bestämmelser med bestämmelser i PBL och NRL. Någon motsvarighet till reglerna om träfiberprövningen finns dock inte där. Frågan om denna prövning har behandlats i en inom industridepartementet utarbetad promemoria (Ds I 1986:10) Användning av träfiberråvara – förslag om prövning. Där föreslås en ny lag med föreskrifter om fortsatt prövning, som dock inte längre skall grundas på hushållningsmotiv. Prövningen skall i stället gälla fördelningen av råvaran så att förädlingsmöjligheter utnyttjas och sysselsättningstillfällen tillvaratas. Vid remissbehandlingen har flertalet instanser tillstyrkt fortsatt prövning. Vissa remissinstanser anser dock att efterfrågan på marknaden av olika träfiberbaserade produkter är ett tillräckligt fördelningsinstrument för råvaran och avstyrker förslaget.

För egen del har jag stannat för att det även i fortsättningen behövs en prövning som emellertid kan begränsas väsentligt. Jag lägger i det följande fram ett på förslaget i departementspromemorian grundat lagförslag. Mitt förslag skiljer sig dock i ett antal avseenden från promemorians förslag.

Innan jag går närmare in på mitt förslag vill jag som bakgrund närmare redogöra för den nuvarande prövningen.

2.2 Närmare om den nuvarande prövningen

Enligt 136 a § byggnadslagen skall regeringen pröva tillkomsten och lokaliseringen av industriell eller liknande verksamhet, som är av väsentlig betydelse för hushållningen med bl. a. träfiberråvara. Begreppet träfiberråvara omfattar förutom hela träd även delar av träd som grenar, toppar och stubbar samt flis, spån, avfallsvirke från sågverk och avfallspapper. Bark, barr och rivningsvirke omfattas inte av begreppet träfiberråvara (prop. 1982/83:167 s. 20 f).

Prövningsskyldighet gäller för vissa slag av nyanläggningar och utvidgningar av skogsindustri samt för vissa nyanläggningar, utvidgningar och ändringar av verksamhet för framställning av träfiberbränsle och eldningsanläggningar som förbrukar bränsle bestående av träfiberråvaror.

Följande slag av *nyanläggningar* skall prövas:

- Sågverk med en årlig produktionskapacitet om 5 000 m³ sågade trävaror eller mer,
- massafabrik och pappersbruk (skall även prövas enligt 136 a § byggnadslagen med avseende på hushållningen med mark och vatten samt energi),
- fabrik för tillverkning av fiberskivor, spånskivor eller plywood,
- anläggning för framställning av träfiberbränsle (flis, pellets o. d.) och eldningsanläggning om användningen av träfiberråvara kommer att uppgå till minst 10 000 m³ fast mått, eller motsvarande, per kalenderår.

För *utvidgning* av verksamhet gäller:

- Verksamhet vid sågverk, massafabrik, pappersbruk och fabrik för tillverkning av fiberskivor, spånskivor eller plywood skall prövas om råvaruförbrukningen per kalenderår kommer att öka i förhållande till antingen den förbrukning som har tillåtits enligt 136 a § byggnadslagen eller till det av åren 1973, 1974 eller 1975 då förbrukningen var högst.

Prövningsskyldigheten gäller *inte* om ökningen är mindre än 10 000 m³ fast mått under bark (m³fub) eller mindre än 1 % av förbrukningen jämförelseåret och inte uppgår till 20 000 m³fub. Med utvidgning avses såväl kapacitetsutbyggnad eller teknisk förbättring (investering) som bättre utnyttjande av oförändrade tekniska förutsättningar, t. ex. mera rationell hantering och skiftgång.

- Utvidgning eller annan ändring av verksamhet vid anläggning för framställning av träfiberbränsle och vid eldningsanläggning skall prövas när användningen av träfiberråvaror i anläggningen totalt uppgår eller kommer att uppgå till minst 10 000 m³ fast mått, eller motsvarande, per kalenderår. Bestämmelserna omfattar även eldningsanläggningar vid vilka det sker en övergång till eldning med träfiberråvaror från eldning

med annat bränsle. Prövningskyldigheten gäller för alla typer av anläggningar som framställer träfiberbränsle eller använder träfiberråvaror för eldningsändamål, t. ex. även mobila anläggningar och anläggningar i anslutning till skogsindustriella anläggningar. Vid anläggningar där verksamhet pågick utan tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen den 1 juli 1983 kan verksamheten fortsätta och en viss utvidgning får där ske utan prövning. Prövningskyldighet inträder först om användningen av träfiberråvaror under ett kalenderår ökas med mer än 5 000 m³ fast mått, eller motsvarande, i förhållande till det år under perioden 1980–1982 när användningen var högst.

Särskilda regler gäller för skogsindustrier som ingår i en s. k. *förvaltningsenhet*. Med förvaltningsenhet menas driftställen (tillverkningsenheter) som är förvaltningsmässigt sammanhållna, t. ex. inom bolag, koncern eller ekonomisk förening. Inom en förvaltningsenhet kan utan tillstånd råvaruförbrukningen fördelas om mellan olika driftställen. Kapaciteten får dock inte byggas ut. Förvaltningsenhetens sammanlagda ökning av råvaruförbrukningen får inte överstiga den prövningspliktiga nivå som gäller för utvidgning av enskilda driftställen, dvs. 10 000 resp. 20 000 m³ fub per år. Förutsättningar för att de speciella reglerna för förvaltningsenhet skall kunna tillämpas är att driftställena hade gemensam förvaltning den 1 juni 1976 och att förvaltningsenheten har registrerats hos regeringen.

Regeringen kan för visst fall medge undantag från prövningskyldigheten.

Regeringen kan också för ett visst fall besluta att en verksamhet som inte är obligatoriskt prövningspliktig men som är av väsentlig betydelse för hushållningen med träfiberråvara skall prövas.

För att tillstånd skall kunna lämnas krävs att den kommun dit verksamheten skall förläggas, eller där verksamheten utvidgas, tillstyrker detta. Kommunen har således en vetorätt vid prövning enligt 136 a § byggnadslagen.

Beredningen av regeringens beslut sker gemensamt av berörda departement. Praktiskt taget alla ansökningar remitteras till fackmyndigheter och berörda intresseorganisationer. Antalet remissinstanser är normalt 11–14, om prövningen enbart avser hushållning med träfiberråvara.

Regeringens prövning skall vara allsidig. Vid prövningen skall regeringen således beakta inte bara renodlade råvarufrågor utan även andra förhållanden av större betydelse, t. ex. sysselsättningsfrågor.

I samband med att tillstånd lämnas kan regeringen föreskriva villkor med avseende på hushållningen med träfiberråvara. Vidare kan villkor ges för att tillgodose allmänna intressen som annars inte skulle kunna kompenseras. Det kan gälla föreskrifter om att bekosta vissa samhällsinvesteringar, t. ex. trafikanelläggningar, som direkt föranleds av den tillståndsgivna verksamheten. Regelmässigt anges den tidpunkt då för verksamheten erforderliga byggnads- och anläggningsåtgärder senast skall ha vidtagits.

Enligt motivuttalanden i propositionen (prop. 1972:111 bil. 2 s. 365) om fysisk riksplanering är regeringens beslut enligt 136 a § byggnadslagen bindande för fortsatt prövning enligt övriga bestämmelser i byggnadslagen. I det fall prövningen också sker på andra grunder än hushållningen med

träfiberråvara, dvs. hushållningen med mark- och vattentillgångar, är beslutet även bindande vid efterföljande prövning enligt miljöskyddslagen (1969:387).

Påföljdsbestämmelser finns i 12 § lagen (1976:666, ändrad senast 1985:1044) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. Det åligger statsmyndigheterna att fästa regeringens uppmärksamhet på sådana fall där regeringen genom särskilt beslut kan behöva överväga prövning av en viss verksamhet (se cirkulär SFS 1983:684).

Prövningen tar normalt ca 3–4 månader för ett ärende som prövas enbart med avseende på hushållningen med träfiberråvara, men längre beredningstider förekommer.

Byggnadsnämnden utövar tillsyn och kontroll i fråga om bestämmelserna i 136 a § byggnadslagen samt villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av detta lagrum. Byggnadsnämnden kan härvid begära biträde från skogsstyrelsen och berörd skogsvårdsstyrelse.

3 Allmän motivering

Jag redovisar här mitt förslag i anknytning till nedanstående huvudpunkter.

- 3.1 Fortsatt prövning av träfiberanvändningen vid vissa anläggningar inom skogsindustrin och bränslesektorn
- 3.2 Prövningspliktiga råvaror
- 3.3 Prövningspliktiga anläggningar
- 3.4 Prövningsinstans
- 3.5 Återkallelse av tillstånd
- 3.6 Tillsyn och påföljder

Jag har – i de fall frågor berör jordbruks-, bostads- samt miljö- och energidepartementens verksamhetsområden – samrått med cheferna för dessa departement. Jag har även samrått med chefen för finansdepartementet.

3.1 Fortsatt prövning av träfiberanvändningen vid vissa anläggningar inom skogsindustrin och bränslesektorn

Mitt förslag: Prövningen av träfiberanvändningen bibehålls, men den skall i fortsättningen ha till syfte att motverka brister i skogsindustrins virkesförsörjning. Prövningen omfattar *dels* mycket stora skogsindustriella anläggningar, *dels* eldningsanläggningar och anläggningar för framställning av träbränsle.

Arbetsgruppens förslag: Avviker från mitt förslag i fråga om ett av provningens grundläggande syften. Arbetsgruppen, som utgår ifrån en mer omfattande provning, har nämligen föreslagit att provningssystemet skall bidra till att råvaran fördelas mellan skogsindustrins branscher för vissa förädlingsändamål.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker provning av råvaruanvändningen, men anser att denna inte längre skall grundas påushållningsmotiv. I stället skall råvaran fördelas så att förädlingsmöjligheter utnyttjas och sysselsättningstillfällena tillvaratas. Några understryker att industrins naturliga strukturanpassning inte får hindras.

De instanser som representerar bränslesektorn och råvarusäljare avstyrker i allmänhet förslaget om provning. Statens pris- och kartellnämnd och statens industriverk anser att efterfrågan på marknaden av olika träfiberbaserade produkter är ett tillräckligt fördelningsinstrument för råvaran. Om någon råvara på grund av samhällets stödåtgärder blir för dyr för skogsindustrin bör, enligt nämnden, råvaruresursen flyttas över till andra industrier och näringsgrenar. Detta ger det högsta mervärdet åt slutprodukterna.

Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen, Svenska pappersindustriarbetareförbundet, Svenska skogsarbetareförbundet och Sveriges lantbruksuniversitet understryker bestämt att träfiberråvara som är industriellt förädlingsbar endast undantagsvis bör få användas för bränsleändamål. Cellulosa- och pappersbruksföreningen anser att användning av råvaran för bränsleändamål i princip bör vara förbjuden.

Skälen för mitt förslag: Den 1 januari 1980 ersattes 1948 års skogsvårdslag med en ny skogsvårdslag (1979:429). Enligt denna skall skogsmarken med dess skog skötas så att den varaktigt ger hög och värdefull virkesavkastning. Strävan skall vara att åstadkomma en skogsproduktion som möjliggör en långsiktig årlig bruttoavverkning av åtminstone 75 miljoner skogskubikmeter (m^3sk). Avverkningarna uppgick år 1985 till ca 63 miljoner m^3sk .

Den nuvarande skogsvårdslagstiftningens bestämmelser är, till skillnad från dem som gällde då träfiberprovningen infördes, lätta att tillämpa och fungerar väl både hos skogsägare och myndigheter. Behovet av regler för ett ändamålsenligt skogsbruk och för långsiktig hushållning med landets totala skogsresurser tillgodoses numera tillräckligt effektivt genom skogsvårdslagen.

Fortfarande gäller dock att skogsindustrins kapacitet i olika regioner är eller planeras bli utbyggd för en råvaruförbrukning som ligger på eller över gränsen för vad som är en möjlig försörjningsnivå inom regionen. En fortsatt kraftig utbyggnad av virkesförbrukande verksamheter kan därför leda till obalanser på virkesmarknaden med åtföljande hårdnande konkurrens om råvarorna och utslagning av industrier som följd. Med hänsyn till skogsindustrins struktur kan man befara att obalanser på virkesmarknaden kan bli särskilt besvärande i norrlandslänen. Störst synes risken vara att sågverk i inlandet drabbas av brist på råvara vid utbyggnader av massa- och pappersindustrin vid kusten.

Sågverken är en mycket viktig näringsgren för Norrlands inland och

utgör basen för många orters och regioners överlevnad. En försämrad råvaruförsörjning för dessa kan få förödande konsekvenser för samhällen och människor. Skogsindustrins råvaruanspråk är direkt relaterade till industrins kapacitetsutbyggnader. Mot den bakgrunden är det nödvändigt att ha kontroll över kapacitetsutvecklingen och därigenom få möjlighet att motverka bristsituationer på råvarumarknaden som drabbar andra industrier.

Trädbränsle är ett samlingsbegrepp för bränslen som fås från träfiberråvara i obearbetad form, som biprodukt från industrin i form av t. ex. bark och spån eller i bearbetad form som pellets, briketter och träpulver. Termen trädbränsle används i fortsättningen i stället för termen träfiberbränsle.

T. o. m. utgången av år 1986 har bränsletillverkare och eldningsanläggningar kunnat få energipolitiskt stöd till investeringar som befrämjar användningen av inhemska bränslen. Energipolitiskt stöd kan sedan våren 1986 ges till utvecklingen av teknik för bl. a. trädbränsleanvändning. Energibeskattningen är så utformad att bl. a. trädbränsleanvändning gynnas. Om en snabbare avveckling av kärnkraften än till år 2010 skulle komma till stånd, kan detta medföra att trädbränsleanvändningen ökar snabbt.

En grundläggande princip i den nuvarande prövningen är att användningen av träfiberråvaror för bränsleändamål inte får innebära att skogsindustrins råvaruförsörjning försvåras. Denna princip bör gälla även fortsättningsvis. Endast råvaror som inte är konkurrensutsatta bör få användas.

Därför anser jag, i likhet med arbetsgruppen, att en viss prövning av råvaruanvändningen bör bibehållas. Prövningen bör dock endast omfatta dels mycket stora skogsindustriella anläggningar, dels eldningsanläggningar och anläggningar för framställning av trädbränsle.

Vad först gäller prövningen av skogsindustrins träfiberanvändning bör denna inriktas på att förhindra en sådan utbyggnad av skogsindustrins kapacitet att denna inte kan förses med råvaror i tillräcklig omfattning.

Stora strukturförändringar pågår för närvarande inom både sågverks-, träskive-, massa- och pappersindustrin. Vi kan se flera exempel på detta och på att styrkeförhållandena förändras mellan delbranscherna.

Sågverksindustrin har en lång tradition i vårt land och är en viktig basnäring. Industristatistik visar att ca 21 000 personer var anställda i sågverksindustrin under år 1985. Närmare 70 % av sågverkens produktion exporteras. Möjligheterna att avsätta högkvalitativ skogsråvara till sågning är viktig för lönsamheten i skogsbruket.

Massa- och pappersindustrin är en av Sveriges viktigaste exportnäringar och tillför landet betydande exportinkomster. Industrin har under de senaste åren påbörjat omfattande investeringsprogram. Jaakko Pöyry Oy har i en uppdatering av studien Massa- och pappersindustrin inför 90-talet, nyligen redovisat att branschens investeringar uppgick till ca 6,5 miljarder kronor under år 1985 och att ytterligare investeringar i produktionsapparaten, marknadsorganisationen och i produktutveckling är nödvändiga för att hävda positionen på den internationella marknaden. Branschen är i hög grad beroende av en jämn och säker tillgång på både vedråvara och energi till konkurrenskraftiga priser. Branschstrukturen förväntas utvecklas mot

ännu större och mer integrerade industrier med högre grad av produktförädling.

Massa- och pappersindustrin tillhör med få undantag de stora markägande skogsindustrikoncernerna. När dessa investerar i moderna produktionsanläggningar, medför det ofta att råvarubehovet ökar språngevis och mycket kraftigt. I sina ansökningar om tillstånd att utöka råvaruanvändningen framhåller företagen ofta att kapitalkostnaderna för de gjorda investeringarna är mycket höga och att ett högt kapacitetsutnyttjande därför är nödvändigt. I den situationen ökar företagen i första hand användningen av egen råvara och söker så långt möjligt utökade, långsiktiga försörjningsåtaganden av sina fasta virkesleverantörer. Därutöver är företagen ofta också beredda att köpa marginalkvantiteter till mycket höga priser, t. ex. i form av rotposter, om detta medför att hela produktionskapaciteten kan utnyttjas.

Skogsbolagens sågverk, ofta kustlokaliserade, med höga produktionsvolymen men jämförelsevis låg vidareförädlingsgrad, har kunnat dra nytta av bolagens starka ställning för att trygga sin råvaruförsörjning. Däremot är lönsamheten ofta svag eller otillräcklig och verksamheten har svårt att bära de uppdrivna kostnaderna för högkvalitativt sågtimmer. Vi ser redan flera exempel på att de stora skogsbolagen omstrukturerar och inskränker verksamheten i sina sågverksdivisioner. I första hand frigörs marginalkvantiteter av dyr importerad och inhemsk råvara. Viss del av råvaran kan antas omfördelas från sågverksproduktionen till massa- och pappersproduktionen.

De fristående s. k. köpsågverken saknar oftast egen skogsmark och måste därför söka hela den erforderliga råvaruvolymen på virkesmarknaden. De möter då inte bara konkurrens från andra köpsågverk utan också från de stora skogsbolagens sågar och, i fråga om klintimmer, från mas-saindustrin.

Statens industriverk påtalar i en egen utredning om sågverksindustrin i de fyra nordliga länen att prövningen enligt 136 a § byggnadslagen har haft såväl positiva som negativa effekter på sågverksindustrin. Till de positiva hör att den överetablering inom sågverksbranschen som höll på att ske efter de mycket goda åren 1973 och 1974 stävjades samt att konkurrenssituationen gentemot den, i högkonjunktur, för träråvara mycket betalningsstarka massa- och pappersindustrin förbättrades.

Till de negativa effekterna av lagen hör den "frysning" av branschens struktur som i praktiken blev följden av ikraftträdandet. De traditionella råvarutransporterna från inland mot kusten har fortsatt, vilket har hämmat de potentiellt expansiva sågverksföretagen i inlandet i deras utveckling samt förhindrat nyetablering.

Sågverksindustrin har naturliga utvecklingsförutsättningar i Norrlands inland. Närheten till råvaran och den relativt arbetskraftsintensiva produktionen jämfört med t. ex. processindustrier samt möjligheten till rationell produktion är positiva faktorer för glesbygdens näringsliv.

Med nuvarande struktur och produktionsinriktning utgör emellertid den begränsade sågtimmertillgången i inlandet ett hinder för utvecklingen mot ökad sysselsättning i regionen. Säkrad tillgång på råvara är en förutsätt-

ning för en konkurrenskraftig sågverksindustri med lokalisering i Norrlands inland.

Också skivindustrins råvaruförsörjning har regionalpolitisk betydelse. Skivindustrin är i flera fall lokaliserad till från sysselsättningssynpunkt känsliga områden, t. ex. Jämtland, norra Värmland och Bergslagen. Flera skivfabriker etablerades med regionalpolitiskt stöd för att bidra till att skapa arbetstillfällen.

Det är givetvis angeläget att prövningen inte görs mer omfattande än som behövs för att motverka råvarubrist i de utsatta regionerna. Vad gäller skogsindustriella anläggningar bör det vara tillräckligt att en prövning sker av de mycket stora anläggningarna. Prövningen får dock inte leda till att råvarutillförseln onödigtvis försvåras i dessa anläggningar, som ofta är mycket betydande exportörer. Jag återkommer till frågan om prövningspliktiga anläggningar i avsnitt 3.3.

Vad därefter gäller prövningen av bränslesektorns träfiberanvändning bör denna inriktas på att en jämn och tillräcklig tillförsel till skogsindustrin av industriellt förädlingsbara råvaror inte förhindras. Detta främjar en god resurshushållning i den meningen att råvaror som i första hand kan utnyttjas för annat, inte eldas upp. Eldningsanläggningar och anläggningar för produktion av träbränslen som kan ha betydelse i detta avseende bör omfattas av prövningsplikten. Jag återkommer till gränsdragningsfrågan i avsnitt 3.3.

Det investeringsprogram för energisektorn som riksdagen beslutade om år 1983, innebar att ett investeringsstöd på 15 % av investeringskostnaderna infördes fr. o. m. år 1984 till fastbränslepannor och terminaler avsedda för inhemska bränslen. Inhemska bränslen befriades också från energiskatt och förmånsbeskattning, vilket var avsett att främja användningen av inhemska bränslen genom att konkurrensförmågan kunde öka gentemot framför allt olja och kol. Genom det energipolitiska beslutet våren 1985 förlängdes stödet till förbränningsanläggningar för inhemskt fastbränsle till utgången av år 1986 och uppgick då till högst 10 % av godkända investeringskostnader. Forskning och utveckling avseende träbränslen stöds inom ramen för energiforskningsprogrammet. Syftet med programmet är bl. a. att underlätta övergången till energisystem som i huvudsak baseras på varaktiga, helst förnybara energikällor med minsta möjliga miljöpåverkan.

Genom statsmakternas energipolitiska beslut har träbränsleeldningen blivit mycket framgångsrik. Målet som beslutades år 1981 var att träbränslet år 1990 skulle ge 25–30 TWh/år. Målet har redan uppnåtts och för närvarande svarar träbränslen för ca 28 TWh/år.

Jag anser, liksom arbetsgruppen, att ökad användning av skogsavfall såsom klen röjningsved, grenar och toppar för bränsleändamål är angelägen. Ökad efterfrågan på röjningsved ökar de ekonomiska förutsättningarna för röjning och medverkar därmed till en förbättrad tillväxt av industriellt användbart virke. Här bör dock även påpekas att skogsstyrelsen med stöd av skogsvårdslagen har utfärdat rekommendationer för hur uttag av skogsavfall bör göras i t. ex. försurningskänsliga områden, där uttagen måste ske varsamt. Skyddskraven begränsar tillgången på träbränslerå-

vara väsentligt och skärper konkurrensen om andra, industriellt förädlingsbara råvaror.

Massa- och pappersindustrins företrädare har anfört att branschen hotas av ökad användning av skogsavfall för eldningsändamål. Massaindustrins råvaruhantering har förändrats genom ökad användning av klen ved från tidiga gallringar samt genom träddelshantering. Det innebär att hela trädet inklusive topp och grenar tas fram till en virkesterminal, där mesta möjliga massaråvara separeras ut och resten blir bränsle. De volymer skogsavfall som kan komma fram vid nuvarande avverkningsnivåer är i vissa regioner i stort sett intecknade genom de råvarutillstånd enligt 136 a § byggnadslagen som har meddelats för eldningsanläggningar och anläggningar för framställning av träfiberbränsle. Därmed finns risk att anspråken i ökad utsträckning kommer att riktas mot industriråvara så länge avverkningsnivån och arealerna för gallring inte påtagligt har ökat.

Inom träskiveindustrin har man under de senaste åren oroats av utvecklingen av produktionen och eldningen med trädbränslen. Skivindustrins representanter har i olika sammanhang framhållit att bränsleproducenter och eldningsanläggningar tidvis utnyttjar alltför mycket av biprodukterna från den träbearbetande industrin, eftersom röjningsved och avfall från avverkningar inte kommer fram i beräknad omfattning. Spånförsörjningen försväras för skivindustrin när sågverkskonjunkturen går ner och försörjningen minskar samt under stränga vintrar, då sågverken själva eldar stora mängder spån. Långsiktigt minskar också sågverkens spånproduktion genom effektivare sågningsteknik. Under s. k. våtår, då torvbrytningen är begränsad, ökar efterfrågan på trädbränslen från dem som annars eldar torv, varvid konkurrensen om spånet ytterligare skärps.

Träskivebranschen har under lång tid besvärats av överkapacitet och dålig lönsamhet och produktionskapaciteten har minskat under en följd av år. Trots att skivindustrins råvaruförbrukning således successivt har minskat, har branschen i vissa fall fortfarande problem att få råvaruförsörjningen tryggad genom lika långsiktiga leveransavtal som bränsleproducenter och värmeverk erbjuder. Det spånpris som bränslesektorn vill betala, påverkas bl. a. av priset på alternativa bränslen som t. ex. olja och kol. Enligt statens pris- och kartellnämnd betalade kommunala värmeverk under år 1984 över 20 % högre pris för spån än skivindustrin och massa- och pappersindustrin, trots att tillgången på spån då var god på grund av den jämförelsevis goda sågverkskonjunkturen. Skivindustrier har periodvis fått stoppa produktionen på grund av råvarubrist.

Jag har under år 1986 kunnat konstatera att parterna på spånmarknaden inte själva har kunnat komma fram till en för alla intressenter tillfredsställande fördelning av den tillgängliga råvaran. Jag anser att bl. a. detta styrker arbetsgruppens uppfattning att spånet, åtminstone periodvis och i vissa regioner, är otillräckligt för att försörja både skivindustrin och bränslesektorn.

Min grundläggande uppfattning är att användningen av träfiberråvara för bränsleändamål är positiv av både energi- och skogsbrukspolitiska skäl. Den får dock inte leda till att skogsindustrins råvaruförsörjning hotas. Bränsle- och värmeproducenters råvaruanvändning bör därför i första

hand grundas på sådana avfallsprodukter i skogsbruket och skogsindustrin som inte har annan användning.

Mot bakgrund av vad jag har anfört är det, enligt min uppfattning, nödvändigt att bibehålla prövningen av bränslesektorns användning av träfiberråvaror.

3.2 Prövningspliktiga råvaror

Mitt förslag: Endast sådan träfiberråvara som är industriellt förädlingsbar skall omfattas av prövningsplikten. Det betyder att prövningen avser rundvirke och sådana råvaror som härrör från rundvirke. Prövningsplikten skall även gälla för importerade råvaror.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer i princip med mitt förslag utom i fråga om importerade råvaror. Gruppen föreslår att dessa inte skall omfattas av regleringen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan kommentar förslagens definition av prövningspliktiga råvaror. Statens industriverk och Svenska pappersindustriarbetareförbundet anser att prövningen bör omfatta importerade råvaror. Svenska cellulosaföreningen och Västerbottens och Jämtlands läns handelskammare anser att lagen uttryckligen bör förbjuda användningen av industriråvara för bränsleändamål, men att vissa undantag skall kunna medges.

Skälen för mitt förslag: Min grundläggande uppfattning är att endast industriellt förädlingsbara råvaror bör prövas. Liksom arbetsgruppen anser jag att i första hand skogsindustrins försörjning med råvaror skall tryggas. Detta leder till att prövningen primärt skall omfatta rundvirket. Vad sedan gäller övriga typer av träfiberråvaror har olika synpunkter framförts av remissinstanserna. Jag gör för min del följande bedömning.

Bearbetade träfiberprodukter som visserligen kan härledas ur rundvirke, men som inte är basråvaror på det sätt som rundvirke och biprodukterna från sågning och hyvling, bör inte omfattas av prövning. Det betyder en viss inskränkning i förhållande till vad som nu gäller. Den nuvarande prövningen omfattar inte sågade trävaror, massa, papper och träskivor för användning i påföljande led. Däremot omfattar den användningen av de bearbetade bränslena träpulver, pellets och briketter. Det innebär att råvaruanvändningen först prövas hos bränsleproducenten och därefter bränslena hos eldningsanläggningen. Detta anser jag är en onödig dubbelprövning, eftersom de bearbetade bränslena knappast kan användas annorlunda.

Redan nu är bark, barr och rivningsvirke undantagna från prövningskyldighet. Jag finner också stöd för att avfall såsom grenar, kvistar och toppar samt klen röjningsvirke i fortsättningen undantas från prövningskyldighet. Härigenom skapas klarare utgångspunkter och riktlinjer för bränslesektorns träfiberanvändning. En stor del av sortimentet kan endast användas för bränsleändamål. Ur sortimentets grövre material kan en viss

andel massaråvara utvinns. De industrier som intresserar sig för detta utnyttjar i allmänhet den s. k. träddelemetoden. De måste ha tillgång till separeringsanläggningar för att ta fram både rundvirket och tillskottet från avfall och mycket klena stammar samt får en bränslefraktion som restprodukt. Jag ser detta som en med avseende på fördelningen mellan industri- och bränsleändamålet konfliktfri verksamhet. Företaget kan välja den mest effektiva och lönsamma fördelningen.

När det gäller de fristående bränsletillverkarnas råvaruanvändning är problemet att en fix gräns, som framgått, inte kan dras mellan energi- och industriråvaran. Lönsam verksamhet, vilket här är relaterat till bränslemarknadens priser, uppnås ofta lättare om grövre och lättare tillgänglig råvara används. Enligt min uppfattning behövs en prövning även fortsättningsvis för att i största möjliga utsträckning förhindra att grövre dimensioner av råvara går till eldningsändamål.

Det är skogsägarens skyldighet att se till att avfallet lämnas kvar på sådana marker som är känsliga för försurning eller som har tunt marktäckte. Skogsvårdsorganisationen följer fortlöpande frågan om markförsurning i dessa sammanhang.

Biprodukter från sågning och träbearbetning, såsom t. ex. ribb, avkap, spån och kutterspån har av tradition använts som råvara i massa- och träskiveproduktionen eller som bränsle i industrins egna eldningsanläggningar. Utvecklingen inom bränslesektorn och svårigheterna att få fram ökade volymer skogsavfall har medfört att biprodukterna i ökad utsträckning har kommit att efterfrågas för utomstående bränsle- och värmeproduktion.

Jag anser, mot bakgrund av vad jag redan har redovisat om förhållandena på spånmarknaden, att det fortfarande är nödvändigt att pröva användningen av denna råvara. Skivindustrins kapacitetsneddragning och anpassning till marknadens efterfrågan på skivor bör ske i konkurrensen inom skivbranschen i landet och internationellt. Så länge utvecklingen på marknaden för inhemska bränslen är svår att förutse på längre sikt bör samhällets prövning inriktas så att industrin så långt möjligt i första hand får sin råvaruförsörjning tryggad.

Det vore orimligt att, som några remissinstanser föreslår, förbjuda eldning med träfiberråvara, eftersom ett sådant förbud bl. a. skulle drabba eldning för husbehov. I många fall saknas också efterfrågan från skogsindustrin på mindre kvantiteter förädlingsbar råvara. Jag är alltså inte beredd att föreslå ett generellt förbud mot eldning av träfiberråvaror.

Mitt förslag innebär också att den nuvarande prövningen av returpapper upphör. Beträffande detta vill jag anföra följande.

Returpapper svarade år 1986 för drygt 10 % av massa- och pappersindustrins fiberbehov. Både Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen och Pappersindustriarbetareförbundet motsätter sig att returpapper enligt träfibergruppens förslag undantas från prövning för eldningsändamål.

Tillgången på returpapper beror bl. a. på hur effektivt insamlingen är organiserad i kommunerna och på industrins efterfrågan. Erfarenheterna från den hittillsvarande prövningen tyder inte på att de massa- och pappersproducenter som använder returpapper som råvara och har hante-

ringsanläggningar för detta, har hindrats av avfallsförbränningsanläggningar från att försörja sig med tillräckliga volymer. Jag delar därför arbetsgruppens uppfattning att returpapper inte bör omfattas av provningsplikten.

Jag vill dock klart markera att förslaget inte innebär att inställningen till returpapper som industriell råvara har förändrats. Återanvändning av papper är god resurshushållning och bidrar till att minska trycket på virkesmarknaden. Det är dessutom av allmänna miljöskäl angeläget att återanvända material i största möjliga utsträckning. Jag förväntar mig att parterna på returpappersmarknaden samverkar för ett smidigt insamlingsarbete och att massa- och pappersindustrin själv gör sådana investeringar för returpappershantering att det finns avsättning för insamlat papper. Ökad användning inom industrin förenklas genom att provningen nu upphör.

Jag har för avsikt att senare återkomma till regeringen med förslag till ett uppdrag till statens industriverk att i samråd med statens naturvårdsverk utreda formerna för returpappersanvändning och särskilt följa utvecklingen inom området.

Det är inte problemfritt om industrikapacitet byggs upp baserad på importerade träfiberråvaror. Det kan innebära en både dyr och otrygg råvaruförsörjning för industrin, som därför eftersträvar att ersätta importen med inhemsk råvara. Några remissinstanser har understrukit att importerade råvaror lätt kan bytas mot inhemska, varvid andra industriers försörjning kan försvåras. I olyckliga fall kan då redan etablerad verksamhet tvingas upphöra. Det är vidare svårt att kontrollera huruvida råvaror har svenskt eller utländskt ursprung. Importen kan dessutom vara förknippad med krav på motprestation som t. ex. export av andra knappa vedsortiment. Jag anser, mot den bakgrunden, att användningen av importerade råvaror måste prövas. Villkor att användningen måste baseras på viss del importerad råvara bör i fortsättningen så långt möjligt undvikas i tillståndsbeslut. I den takt som den inhemska råvarumarknaden medger det bör sådana importvillkor som har föreskrivits i beslut enligt 136 a § byggnadslagen, avvecklas.

Som framgår av det följande bör regeringen ha möjlighet att föreskriva om undantag från tillståndskravet.

När det blir praktiskt möjligt bör, enligt min mening, regeringen undanta användningen av importerade träfiberråvaror från kravet på tillstånd.

Sammanfattningsvis innebär det sagda att jag anser att endast rundvirke samt sådana råvaror som härrör från rundvirke bör omfattas av provningen. Såväl inhemska som importerade råvaror av dessa slag bör omfattas.

Mitt förslag: Prövningsplikten skall gälla för eldningsanläggningar och anläggningar för framställning av trädbränsle med en användning av träfiberråvara om minst 10 000 m³ fast mått per kalenderår samt för skogsindustriella anläggningar med en användning av minst 200 000 m³ fast mått per kalenderår. Regeringen får meddela undantag från prövningsplikten.

Arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppen föreslår att prövningsplikten i princip skall gälla för alla anläggningar där träfiberråvara används, men att regeringen skall bemyndigas att medge undantag från prövningsplikten.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser ansluter sig till arbetsgruppens uppfattning att olika virkesköpare har mycket olika förutsättningar att försörja sig med råvaror, bl. a. genom att sågverken ofta agerar individuellt och splittrat medan massa- och pappersindustrierna samordnar sitt agerande.

Industriverket anför att det av regionalpolitiska skäl är viktigt att t. ex. sågtimmer kan förädlas i Norrlands inland, men verket är ändå tveksamt till en generell råvaruprövning.

Svenska träindustriarbetareförbundet och Sågverkens råvaruförening anser båda att sågverksindustrins råvaruanvändning inte längre bör prövas. Genom den rådande obalansen på råvarumarknaden finns det risk för att skogsbrukets lönsamhet försvagas, eftersom massaindustrin inte långsiktigt kan betala timmerpriser för de sågningsbara kvaliteterna av sin råvara.

Skälen för mitt förslag: Prövningen bör nu göras så begränsad och enkel som möjligt med hänsyn till det angivna syftet.

Regionalt är den totala tillgången av vissa råvarusortiment otillräcklig. Det har i vissa fall varit svårt att uppnå lönsamt utnyttjande av skogsavfall för bränsleändamål. Jag har tidigare nämnt att eldningsanläggningar och bränsletillverkare på olika sätt stöds av samhället. Olika förhållanden bidrar alltså till att rubba de normala marknadsförutsättningarna.

Prövningsplikten bör endast omfatta de anläggningar vars träfiberanvändning kan ha betydelse för industrins råvaruförsörjning. Prövningsplikt bör därför lämpligen föreskrivas endast för de eldningsanläggningar och de anläggningar för framställning av trädbränsle som årligen använder minst 10 000 m³ fast mått träfiberråvara.

Vad gäller skogsindustrins träfiberanvändning kan prövningsplikten nu göras betydligt mer inskränkt än tidigare.

Samhället bör inrikta sig på att kontrollera de stora användarnas förbrukning. Det är framför allt dessas förbrukning som avsevärt kan påverka den regionala virkesbalansen. Mot den bakgrunden föreslår jag att prövningsplikten inom skogsindustrin lämpligen inskränks till att omfatta de anläggningar som årligen förbrukar minst 200 000 m³ fast mått träfiberråvara.

Därmed kommer samhällets prövning främst att omfatta massa- och

pappersindustrins råvaruanvändning samt användningen i de ca 20 största sågverken i landet. Bland dem ingår flertalet av de stora kustlokaliserade sågverken.

Det bör vara möjligt att föreskriva villkor i tillståndsbeslut, t. ex. om att företag skall avstå från eller begränsa utnyttjandet av ett visst råvaruslag.

För att prövningen på ett smidigt sätt skall kunna anpassas till ändrade förhållanden bör regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om undantag från provningsplikten. Om riksdagen antar förslaget ämnar jag föreslå regeringen att inom ramen för det nu föreslagna provningssystemet tillåta användare inom skogsindustrin att öka den årliga användningen av råvara med upp till 10 000 m³ fast mått utan föregående prövning. Jag kommer också att föreslå att sågverkens eldning med de egna biprodukterna undantas från provningsplikt.

3.4 Prövningsinstans

Mitt förslag: Regeringen skall kunna delegera träfiberprövningen till en förvaltningsmyndighet.

Arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppen har föreslagit att huvuddelen av prövningen överförs till statens industriverk. Endast beträffande anläggningar inom massaindustrin föreslås att prövningen skall ligga kvar hos regeringen. Arbetsgruppen föreslår att industriverket skall samråda med statens energiverk under beredningen av ärenden som avser prövning av råvaruanvändning för bränsleändamål.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som berör frågan anser att statens industriverk bör handha prövningen. Industriverket är kritiskt till förslaget att prövningen beträffande massaindustrin ligger kvar hos regeringen, medan prövningen i övrigt förs över till industriverket. Detta leder enligt verkets uppfattning till att ingen får överblick över råvarusituationen. Av den anledningen, och då prövningen ofta innehåller bedömningar av politisk natur, anser verket att prövningen bör ligga kvar hos regeringen.

Svenska träindustriarbetareförbundet anser att prövningen även i fortsättningen bör ligga hos regeringen, eftersom detta innebär att råvarufrågorna kan ses med vida perspektiv.

Skälen för mitt förslag: Tillståndsgivningen enligt 136 a § byggnadslagen ligger i dag helt på regeringen. Detta bör även i fortsättningen gälla som huvudregel. Vissa typer av ärenden kan dock vara av sådan beskaffenhet att det inte krävs att regeringen avgör dem. Det kan exempelvis gälla ärenden med huvudsakligen regional betydelse eller ärenden som förekommer i stor mängd. Det bör därför finnas en möjlighet för regeringen att överlåta tillståndsprövningen till en förvaltningsmyndighet när regeringen bedömer detta som lämpligt. Mot den bakgrunden anser jag att det i den föreslagna lagen bör anges att tillstånd meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Om riksdagen antar förslaget kommer jag att föreslå regeringen att delegera tillståndsgivningen beträffande anläggningar inom bränslesektorn till statens industriverk.

Jag har tidigare angett vilket syfte som skall tillgodoses vid den fortsatta prövningen. Några mer övergripande överväganden behöver därför inte göras vid prövningen av bränslesektorns råvaruansvändning. Tillståndsprövningen skall ske mot bakgrund av förhållanden som industriverket har till uppgift att bevaka, t. ex. industrins omvandling och tillväxt samt den regionala utvecklingen. Vidare kommer att fordras kännedom om förhållandena inom skogsindustrins olika branscher. Sådan kännedom besitter industriverket, varför det är lämpligt att verket i fortsättningen är prövningsmyndighet beträffande bränslesektorn. Industriverket bör i erforderlig utsträckning samråda med andra myndigheter, t. ex. statens energiverk.

De anläggningar inom skogsindustrin som omfattas av prövningen använder stora mängder träfiberråvara. Råvaruanspråken har ofta samband med stora, kapitalkrävande investeringar. Eftersom verksamheten i det enskilda fallet kan få stora konsekvenser för såväl industristrukturen som sysselsättningen inom olika regioner, anser jag att tillståndsgivningen beträffande denna råvaruansvändning bör ligga kvar hos regeringen. Flertalet berörda företag ingår för övrigt bland dem som omfattas av lokaliseringssamrådet, vilket fullgörs inom regeringskansliet.

Jag anser sammanfattningsvis att den föreslagna träfiberlagen bör innehålla ett bemyndigande för regeringen att delegera tillståndsgivningen till den myndighet som regeringen bestämmer.

3.5 Återkallelse av tillstånd

Mitt förslag: Tillstånd som inte utnyttjas skall kunna inskränkas eller upphävas.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som berör förslaget tillstyrker. I ett par fall är instanser tveksamma till vid vilken grad av råvaruutnyttjande inskränkning bör kunna ifrågasättas.

Skälen för mitt förslag: Den råvaruvolym som ett företag får tillstånd att använda bör så nära som möjligt överensstämma med företagets faktiska behov. Det innebär att de tillståndsgivna volymerna bör motsvara företagets användning under normala produktionsförhållanden. Inmutningar av råvaruutrymmen för oklara framtida behov bör inte medges och rätten till långsiktigt outnyttjade delar av tillståndsgivna råvaruvolymer bör återkallas, liksom givetvis rätten till helt outnyttjade tillstånd.

Det bör därför åligga tillsynsmyndigheten att till prövningsmyndigheten anmäla fall av outnyttjade råvarutillstånd. Prövningsmyndigheten får sedan avgöra om tillståndet skall inskränkas eller upphävas. Detta bör dock bara komma i fråga då förutsättningarna för företaget att utnyttja råvarutillståndet långsiktigt saknas eller har fallit bort. Jag delar arbetsgruppens

uppfattning att detta bör anses vara fallet då tillståndet under de tre senaste åren genomsnittligt har utnyttjats till mindre än 75 %.

I det förslag som remitterades till lagrådet föreslogs att tillsynen skulle finansieras genom någon form av avgift från tillståndshavarna. Då en sådan avgift kunde komma att baseras på den mängd råvara som angavs i tillståndet, föreslogs en rätt för tillståndshavaren att få tillståndet inskränkt på egen önskan. Jag kommer i det följande att föreslå att tillsynen finansieras genom anslag i stället för genom avgifter. Det saknas då anledning att föreslå rätt för tillståndshavarna att få tillståndet inskränkt på egen begäran.

3.6 Tillsyn och påföljder

Mitt förslag: Byggnadsnämnden skall inte längre vara tillsynsmyndighet. Regeringen skall utse tillsynsmyndighet, som får vidgade befogenheter vid tillsynens utövande. Tillsynen finansieras över statsbudgeten i stället för genom avgifter från tillståndshavarna. Den som bryter mot lagens bestämmelser skall kunna ådömas straff.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer med mitt förslag utom i fråga om finansieringen av tillsynen. Enligt arbetsgruppen borde kostnaderna täckas genom avgifter från tillståndshavarna.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser behandlar och tillstyrker förslaget att överföra tillsynen från byggnadsnämnden till annan myndighet.

Skälen för mitt förslag: Tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i 136 a § byggnadslagen och de beslut som har meddelats med stöd av lagen åvilar för närvarande de kommunala byggnadsnämnderna. Att just byggnadsnämnden har denna tillsynsskyldighet beror på att nämnden enligt 1 § byggnadsstadgan (1959:612, omtryckt 1981:873) har tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i byggnadslagen. Då nu träfiberprovningen enligt mitt förslag skiljs ut från byggnadslagstiftningen, saknas det anledning att bibehålla byggnadsnämnden som tillsynsmyndighet. I stället bör regeringen bemyndigas att utse tillsynsmyndighet.

Enligt vad jag erfarit har tillsynen hittills inte fungerat på ett tillfredsställande sätt. För att råda bot på detta bör tillsynsmyndigheten utrustas med vidgade befogenheter vid tillsynens utövande. Det bör därför i lagen införas bestämmelser om rätt för tillsynsmyndigheten att kräva in upplysningar och handlingar från tillståndshavarna och att få tillträde till anläggningar där träfiberråvara används.

Om riksdagen godtar förslaget avser jag att föreslå regeringen att utse skogsvårdsstyrelserna till tillsynsmyndighet. I likhet med arbetsgruppen anser jag att skogsvårdsstyrelserna dels har erforderlig kompetens på området, dels har tillräcklig överblick genom sina regionala verksamhetsområden. Eftersom provningsskyldigheten inskränks, kommer den huvudsakliga tillsynsuppgiften att vara att bevaka att inte otillåtna volymer

industriellt förädlingsbar råvara används för bränsleändamål. Skogsvårdsstyrelserna bör genom sina normala kontakter med skogsägarna och företagen ha god kännedom om råvaruflödena inom regionerna.

Den effektiviserade tillsyn som nu bör komma till stånd kan inte verkställas inom ramen för tillsynsmyndighetens nuvarande resurser. I det till lagrådet remitterade förslaget ingick att avgifter borde tas ut av tillståndshavarna för att täcka kostnaderna för tillsynen. Skogsstyrelsen har nu beräknat att kostnaderna för skogsvårdsorganisationens tillsyn kommer att uppgå till högst 1,8 milj. kr. per år. Jag anser att de administrativa kostnader som ett särskilt avgiftssystem skulle medföra, skulle bli oproportionerligt höga. Jag förordar därför att kostnaderna för tillsynen täcks med anslag över statsbudgeten. Jag avser att i annat sammanhang föreslå regeringen att skogsstyrelsen med anledning härav får överskrida anslaget till skogsvårdsstyrelsernas verksamhet för nästa budgetår.

Påföljden för överträdelse av 136 a § byggnadslagen är för närvarande böter eller fängelse i högst ett år. Om detta stadgas i 12 § lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. En motsvarande straffbestämmelse bör tas in i den föreslagna träfiberlagen. Dock bör straffet högst kunna uppgå till fängelse i sex månader. Jag vill i det sammanhanget erinra om det system med företagsbot som trädde i kraft den 1 juli 1986 genom ändringar i brottsbalken (SFS 1986:118) och som torde kunna bli aktuellt vid brott mot den föreslagna träfiberlagen.

4 Övriga frågor

I samband med att den nya träfiberlagen införs bör de nuvarande bestämmelserna om förvaltningsenhet slopas. De företag som idag utnyttjar denna bestämmelse, bör dock få rimlig tid att anpassa sig till de nya förhållandena. Avvecklingen bör därför ske under en övergångstid på sex månader.

En följd av att träfiberprövningen nu utmönstras ur byggnadslagstiftningen är att någon formell samordning med annan lagstiftning ej längre kommer att ske och att träfiberprövningen inte längre kommer att omfattas av de kommunala vetobestämmelserna.

Tillstånd som meddelas enligt 136 a § byggnadslagen kan förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen. Skälet härtill är att tillstånden ofta avser verksamheter som föranleder skador på omgivningen. Villkoren kan därför avse åtgärder som kompenserar dessa skador eller åtgärder av skadeförebyggande natur (prop. 1975/76:56 s. 15). Den prövningsordning jag nu föreslår tar enbart sikte på den kvantitet råvara som får användas. Det saknas då anledning att bibehålla möjligheten att förena tillstånden med villkor för att tillgodose allmänna intressen.

5 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har det inom industridepartementet upprättats ett förslag till lag om träfiberråvara.

1 §

I paragrafen anges det syfte som lagen har, nämligen att motverka brister inom skogsindustrins råvaruförsörjning. Vid tillståndsgivningen för skogsindustrins anläggningar bör detta mål eftersträvas genom att man motverkar en för stor utbyggnad av skogsindustrins kapacitet i enlighet med vad jag anförde under avsnittet 3.1. Vid tillståndsgivningen inom bränslesektorn bör målet eftersträvas genom att skogsindustrin tillförsäkras en jämn och tillräcklig tillförsel av industriellt förädlingsbara råvaror i enlighet med vad jag anförde under avsnittet 3.1.

2 §

I den föreslagna lagen får begreppet träfiberråvara en annan och mer inskränkt definition än som hittills gällt. Till träfiberråvara räknas nämligen bara rundvirke samt icke förädlade råvaror som härrör från rundvirke. Med rundvirke, som anges i punkten 1, avses själva trädstammen utom toppen. Enligt punkten 2 hänförs till begreppet träfiberråvara sådana varor som härrör från rundvirke. Det bör då observeras att punkten 2 endast avser obearbetade råvaror. Hit hör spån, ribb och avkap, som uppstår då stockarna sågas. Även flis samt det spån som härrör från hyvling hör hit. Däremot räknas inte plank, bräder och övriga förädlade produkter till träfiberråvara. Den föreslagna definitionen innebär att vissa typer av träfiberråvara kommer att prövas två gånger, först som rundvirke och sedan som spån, flis etc. Den del av rundvirket som förädlas i form av plank, bräder etc. prövas däremot bara en gång.

3 §

Under punkten 1 avses såväl fristående anläggningar som anläggningar inom skogsindustriella anläggningar. Även mobila anläggningar avses. Det bör dock observeras att eldningsanläggningar behöver tillstånd endast om eldningen sker med rundvirke eller råvaror som härrör från rundvirke. Eldning med briketter, pellets och träpulver av träfiberråvara kräver inte tillstånd, eftersom förädlade produkter inte räknas till träfiberråvara. Med skogsindustriella anläggningar under punkten 2 avses sågverk, massa- och pappersindustrier samt träskiveindustrier. De volymgränser som anges gäller den totala mängden träfiberråvara om olika typer av träfiberråvara används.

Fast mått används i lagen som ett samlingsbegrepp för olika måttenheter som används i facksammanhang. De måttenheter som avses i paragrafen är följande. För rundvirke och sågverkens biprodukter utom spån avses kubikmeter fast mått under bark (m^3_{fub}) och för spån och flis avses fast mått efter omräkning från kubikmeter stjälp mått (m^3_{s}) med en omräkningsfaktor på 0,4.

Ett tillstånd skall formuleras så att det avser en viss användning per kalenderår. Detta innebär inte att tillståndets giltighetstid är begränsad till ett år utan tillståndet gäller tills vidare. Om tillståndshavaren inte ansöker om ändring av tillståndet kan detta bara ändras under de förutsättningar som anges i 5 §. Tillståndet får förenas med villkor. Som exempel kan nämnas att tillståndet endast avser träfiberråvara av viss typ eller viss dimension eller att olika typer och dimensioner av träfiberråvara får användas under olika tidsperioder. Det kan också föreskrivas att tillståndshavaren i något hänseende avstår från att utnyttja ett tidigare meddelat tillstånd.

5 §

Lagrådet har föreslagit en tydligare skrivning av paragrafen än i det remitterade förslaget. Jag godtar lagrådets synpunkter och anser att paragrafen bör avfattas i enlighet med lagrådets förslag. En förutsättning för att bestämmelsen om inskränkning av tillståndet skall bli tillämplig är att den genomsnittliga användningen under de tre senaste kalenderåren har understigit 75 procent av den tillåtna volymen. När den förutsättningen är uppfylld kan tillståndet inskränkas. Den nya nivån skall bestämmas till den förväntade framtida användningen. Det innebär att den nya nivån kan bli såväl högre som lägre än den genomsnittliga användning som har utlöst paragrafens tillämplighet.

Övergångsbestämmelser

2

Denna bestämmelse innebär att de gamla tillstånden förs in under bestämmelserna i det nya provningssystemet. De nya reglerna om återkallelse av tillstånd, om tillsyn och straff blir alltså tillämpliga även beträffande tillstånd som meddelats med stöd av 136 a § byggnadslagen. Sådana tillstånd avser i många fall råvaruslag som i och med den nya lagens ikraftträdande blir provningsfria. Till den del tillstånden avser sådana råvaruslag upphör de att gälla. Detsamma gäller villkor som är knutna till sådana råvaruslag. Vissa äldre tillstånd är formulerade på ett sådant sätt att de gäller både en viss kapacitet och en viss råvaruförbrukning. Om dessa faktorer är olika gäller i fortsättningen endast föreskriften om viss råvaruförbrukning.

3

För anläggningar för framställning av träbränsle och för eldningsanläggningar innebär denna bestämmelse en förändring i förhållande till vad som nu gäller. För närvarande behöver dessa anläggningar inte tillstånd så länge användningen av råvara inte överstiger basårsanvändningen med mer än 5 000 m³ fast mått. I och med den nya lagens ikraftträdande krävs dock tillstånd redan då användningen av råvara överstiger basårsanvänd-

ningen. Såsom lagrådet föreslagit bör anpassningen till den nya bestämmelsen ske under en övergångsperiod. Jag anser att denna bör sättas till sex månader.

4

I och med den nya träfiberlagens ikraftträdande upphör rätten att "flytta" användningen av råvara mellan de olika anläggningar som ingår i förvaltningsenheten. Användningen av råvara måste alltså "återföras", så att användningen vid varje anläggning motsvarar det tillstånd eller den basårsanvändning som gäller för anläggningen. Detta skall ske under en övergångstid på sex månader. Om ett sådant "återförande" inte genomförs måste nya tillstånd sökas för en oförändrad användning vid de olika anläggningarna.

7 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
att anta det av lagrådet granskade förslaget till lag om träfiberråvara.

8 Beslut

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

Användning av träfiberråvara – förslag om prövning (Ds I 1986: 10)

Innehållsförteckning

Förord	
1 Inledning	
2 Bakgrund	
2.1 Nuvarande prövning enligt 136 a § byggnadslagen	
2.2 Översikt av beslut enligt 136 a § byggnadslagen	
2.3 Erfarenheter av prövning och kontroll	
2.4 Tidigare utredningar m. m.	
2.5 Virkestillgång och virkesbehov	
3 Behovet av fortsatt reglering av träfiberanvändningen	
3.1 Utgångspunkter	
3.2 Fördelning av råvara mellan skogsindustrins delbranscher ...	
3.3 Fördelning av råvara mellan industrisektorn och bränsle- sektorn	
3.4 Fördelning av råvara för regionalpolitiska syften	
4 Utformningen av en ny träfiberlag	
4.1 Författningskonstruktionen	
4.2 Prövningspliktiga råvaruslag och användningsområden	
4.3 Frågan om prövning av kapaciteten hos träfiberanvändande verksamheter	
4.4 Prövningspliktiga volymer av träfiberråvara	
4.5 Prövningsförfarande	
4.5.1 Samordning med annan tillståndsprövning	
4.5.2 Prövningsordningen	
4.5.3 Remissförfarandet och det kommunala vetot	
4.6 Villkor i tillståndsbeslut	
4.7 Tillsyn och påföljder	
Under- Förslag till lag om träfiberråvara samt specialmotive- bilaga ring	

Förord

Hushållning med träfiberråvara prövas för närvarande enligt 136 a § byggnadslagen (BL). Regeringen beslutade den 23 maj 1985 om en proposition med förslag till ny plan- och bygglag (prop. 1985/86: 1) samt den 19 juni 1985 om en proposition med förslag till lag om hushållning med naturresurser m. m. (prop. 1985/86: 3). De nya lagarna avses träda i kraft den 1 juli 1987 varvid BL upphör att gälla.

I den föreslagna lagen om hushållning med naturresurser m. m. (NRL) ingår tillåtlighetsprövning av industrianläggningar och motsvarande som för närvarande prövas enligt 136 a § BL med avseende på hushållningen med mark och vatten. Däremot omfattar inte de föreslagna NRL eller plan- och bygglagen (PBL) hushållning med träfiberråvara och hushållning med energi, som nu också regleras i 136 a § BL.

En arbetsgrupp inom industridepartementet har efter samråd med företrädare för jordbruks- och bostadsdepartementen övervägt hur användningen av träfiberråvara bör prövas efter den 30 juni 1987. I denna PM lämnas förslag till en särskild lagstiftning om användning av träfiberråvara. Avsikten är att regeringen skall kunna förelägga riksdagen ett lagförslag så att lagen skall kunna träda i kraft när BL upphävs.

1 Inledning

Riksdagen beslutade år 1975 att verksamhet som är av väsentlig betydelse för hushållningen med träfiberråvara skall prövas av regeringen. År 1976 och 1983 beslutade riksdagen om ändrade regler för verksamheter som använder träfiberråvaror. Bestämmelserna om prövningen finns i 136 a § BL (SFS 1974: 385, ändrad senast 1983: 517).

Förslaget om prövningen lades fram i propositionen (prop. 1975/76: 56) om ändring i byggnadslagen. I propositionen framhölls bl. a. att det – i avvaktan på ett samlat näringspolitiskt program för skogsnäringen – var nödvändigt att hålla tillbaka åtgärder som kunde innebära ökad förbrukning av skogsråvara. En omfattande utbyggnad av skogsindustrin, som i ett långsiktigt perspektiv inte kan förses med råvara i tillräcklig omfattning, kunde komma att medföra betydande strukturella problem och problem för sysselsättningen. Samhällets möjligheter att kontrollera och pröva sådana åtgärder inom skogsindustrin, som kan innebära ökad förbrukning av svensk träfiberråvara, borde därför förbättras.

Erfarenheterna av den dittillsvarande tillämpningen av 136 a § BL visade att den övervägande delen av de råvarukrävande utbyggnaderna inom skogsindustrin prövades enligt detta lagrum med avseende på hushållningen med mark och vatten. Det var därför ändamålsenligt att ändra bestämmelserna i 136 a § BL, så att det i fortsättningen blev möjligt att pröva i princip alla åtgärder som kunde medföra ökad virkesförbrukning.

I slutet av 1970-talet ökade användningen av träfiberråvaror som bränsle i eldningsanläggningar. Inom skogsindustrin oroade man sig för att den ökade eldningen allvarligt skulle kunna försvåra skogsindustrins försörjning med träfiberråvaror. Samtidigt visade utredningsresultat att det var angeläget och möjligt att för eldningsändamål använda mera av sådana skogsråvaror som inte kan utnyttjas för tillverkning av skogsindustriella produkter. Regeringen bedömde, mot den bakgrunden, att också användningen för eldningsändamål behövde kontrolleras.

Bestämmelser om prövning av verksamhet för framställning av träfiberbränslen och eldning med träfiberråvaror infördes i 136 a § BL den 1 juli 1983. Redan några år dessförinnan hade regeringen, efter särskilt beslut om att förbehålla sig prövningen i det enskilda fallet, börjat pröva viss sådan verksamhet.

2 Bakgrund

2.1 Nuvarande prövning enligt 136 a § byggnadslagen

Enligt 136 a § BL skall regeringen pröva tillkomsten och lokaliseringen av industriell eller liknande verksamhet, som är av väsentlig betydelse för hushållningen med bl. a. träfiberråvara. Begreppet träfiberråvara omfattar förutom hela träd även träddeklar som grenar, toppar och stubbar samt flis, spån, avfallsvirke från sågverk och avfallspapper. Bark, barr och rivningsvirke omfattas inte av begreppet träfiberråvara.

Prövningsskyldighet gäller för vissa slag av nyanläggningar och utvidgningar av skogsindustri samt för vissa nyanläggningar, utvidgningar och

ändringar av verksamhet för framställning av träfiberbränsle och eldningsanläggningar som förbrukar bränsle bestående av träfiberråvaror.

Följande slag av *nyanläggningar* skall prövas:

- sågverk med en årlig produktionskapacitet om 5 000 m³ sågade trävaror eller mer,
- massafabrik och pappersbruk (skall även prövas enligt 136 a § BL med avseende på hushållningen med mark och vatten samt energi),
- fabrik för tillverkning av fiberskivor, spånskivor eller plywood,
- anläggning för framställning av träfiberbränsle (flis, pellets o. d.) och eldningsanläggning om användningen av träfiberråvara kommer att uppgå till minst 10 000 m³ fast mått, eller motsvarande, per kalenderår.

För *utvidgning* av verksamhet gäller:

- Verksamhet vid sågverk, massafabrik, pappersbruk och fabrik för tillverkning av fiberskivor, spånskivor eller plywood skall prövas om råvaruförbrukningen per kalenderår kommer att öka i förhållande till det av åren 1973, 1974 eller 1975 då den var högst, eller i förhållande till den förbrukning som har tillåtits enligt 136 a § BL.

Prövningsskyldigheten gäller *inte* om ökningen är mindre än 10 000 m³ fast mått under bark (m³fub) eller är mindre än 1 % av förbrukningen jämförelseåret och inte uppgår till 20 000 m³fub. Med utvidgning avses såväl kapacitetsutbyggnad eller teknisk förbättring (investering) som bättre utnyttjande av oförändrade tekniska förutsättningar, t. ex. mera rationell hantering och skiftgång.

- Utvidgning eller annan ändring av verksamhet vid anläggning för framställning av träfiberbränsle och eldningsanläggning skall prövas om användningen av träfiberråvaror uppgår eller kommer att uppgå till minst 10 000 m³ fast mått, eller motsvarande, per kalenderår. Bestämmelserna omfattar även eldningsanläggningar vid vilka det sker en övergång till eldning med träfiberråvaror från eldning med annat bränsle. Prövningsskyldigheten gäller för alla typer av anläggningar som framställer träfiberbränsle eller använder träfiberråvaror för eldningsändamål, t. ex. även mobila anläggningar och anläggningar i anslutning till skogsindustriella anläggningar. Vid anläggningar där verksamhet pågick utan tillstånd enligt 136 a § BL den 1 juli 1983 kan verksamheten fortsätta och en viss utvidgning ske utan prövning. Prövningsskyldighet inträder först om användningen av träfiberråvaror under ett kalenderår ökas med mer än 5 000 m³ fast mått, eller motsvarande, i förhållande till det år under perioden 1980–1982 när användningen var högst.

Särskilda regler gäller för skogsindustrier som ingår i en s. k. *förvaltningsenhet*. Med förvaltningsenhet menas driftställen (tillverkningsenheter) som är förvaltningsmässigt sammanhållna, t. ex. inom bolag, koncern eller ekonomisk förening. Inom en förvaltningsenhet kan utan tillstånd råvaruförbrukningen fördelas om mellan olika driftställen. Kapaciteten får dock inte byggas ut. Förvaltningsenhetens sammanlagda ökning av råvaruförbrukningen får inte överstiga den prövningspliktiga nivå som gäller för utvidgning av enskilda driftställen, dvs. 10 000 resp. 20 000 m³fub per år. Förutsättningar för att de speciella reglerna för förvaltningsenhet skall kunna tillämpas är att driftställena hade gemensam förvaltning den 1 juni 1976 och att förvaltningsenheten har registrerats hos regeringen.

Regeringen kan för vissa fall medge undantag från prövningsskyldigheten.

Regeringen kan också besluta att en verksamhet som inte är obligatoriskt prövningspliktig men som är av väsentlig betydelse för hushållningen med träfiberråvara skall prövas.

För att tillstånd skall kunna lämnas krävs att kommunen tillstyrker detta. Den kommun dit verksamheten skall förläggas eller där verksamheten utvidgas har således en vetorätt vid prövning enligt 136 a § BL.

Beredningen av regeringens beslut sker gemensamt av berörda departement. Praktiskt taget alla ansökningar remitteras till fackmyndigheter och berörda intresseorganisationer. Antalet remissinstanser är normalt 12–14 om prövningen enbart avser hushållning med träfiberråvara.

Regeringens prövning skall vara allsidig. Vid prövningen skall regeringen således beakta inte bara renodlade råvarufrågor utan även andra förhållanden av större betydelse, t. ex. sysselsättningsfrågor.

I samband med att tillstånd lämnas kan regeringen föreskriva villkor med avseende på hushållningen med träfiberråvara. Vidare kan villkor ges för att tillgodose allmänna intressen som annars inte skulle kunna kompenseras. Det kan gälla föreskrifter om att bekosta vissa samhällsinvesteringar, t. ex. trafikaneläggningar, som direkt föranleds av den tillståndsgivna verksamheten. Regelmässigt anges den tidpunkt då för verksamheten erforderliga byggnads- och anläggningsåtgärder senast skall ha vidtagits.

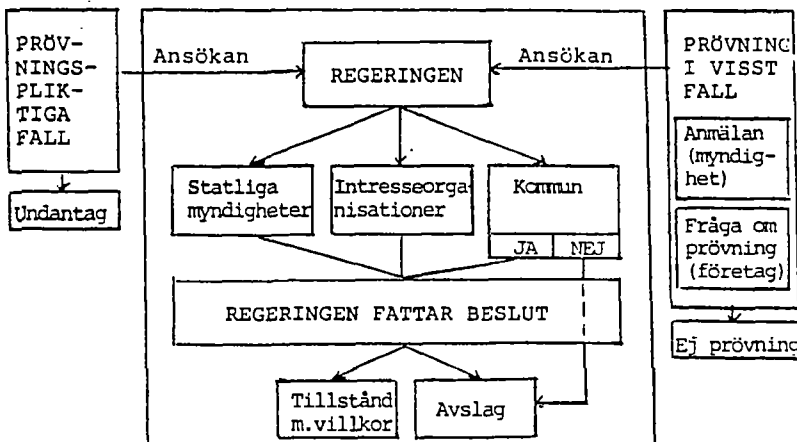
Enligt motivuttalanden i propositionen (prop. 1972: 111) om fysisk riksplanering är regeringens beslut bindande för fortsatt prövning enligt BL. I det fall prövningen också sker på andra grunder än hushållningen med träfiberråvara är beslutet även bindande för fortsatt prövning enligt miljöskyddslagen.

Påföljdsbestämmelser finns i 12 § lagen (1976:666, ändrad senast 1983: 519) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.

Det åligger statsmyndigheterna att fästa regeringens uppmärksamhet på sådana fall där regeringen genom särskilt beslut kan behöva överväga prövning av en viss verksamhet (se cirkulär SFS 1983: 684).

Förfarandet vid prövning avseende hushållningen med träfiberråvara redovisas i figur 1. Prövningen tar normalt ca 3–4 månader för ett ärende

Figur 1. Förfarandet vid prövning enligt 136 a § byggnadslagen avseende hushållningen med träfiberråvara



som prövas enbart med avseende på hushållningen med träfiberråvara men längre beredningstider förekommer.

Byggnadsnämnden utövar tillsyn och kontroll i fråga om bestämmelserna i 136 a § BL samt villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av detta lagrum. Byggnadsnämnden kan härvid begära biträde från skogsstyrelsen och berörd skogsvårdsstyrelse.

2.2 Översikt av beslut enligt 136 a § byggnadslagen

Under tiden den 1 juli 1983 till den 1 januari 1986 har regeringen i 136 beslut behandlat 145 projekt med avseende på hushållningen med träfiberråvara. Ett beslut kan omfatta mer än ett projekt, t. ex. både framställning och eldning av träfiberbränsle. Av de 145 projekten är 22 övergångsärenden, dvs. projekt som var under uppförande men inte var färdigställda när prövning av bränslesektorns användning infördes år 1983.

Ansökningar har avslagits helt endast i två fall, båda inom den skogsindustriella sektorn. I många fall har tillstånden begränsats vad gäller tillåten råvaruvolym, sortiment m. m.

Sammantaget har således 123 renodlade projekt med råvaruanvändande verksamhet prövats under den aktuella tiden. Av dessa har åtta projekt, samtliga massfabriker, prövats även med avseende på prövningsgrunderna hushållning med mark och vatten samt energi. — I tabell 1 a ges en översikt av de projekt som under den studerade perioden fick tillstånd att förbruka råvara.

Tabell 1a. Projektfördelning, ansökt och tillåten råvaruanvändning (exkl. övergångsärenden) enligt beslut 1983-07-01—1986-01-01

Projekttyp	Antal projekt	Ansökt råvaruanvändning (1000 m ³ fub)	Tillåten råvaruanvändning (1000 m ³ fub)
Massfabriker	11	971+75 ton returpapper (rp)	944+75 ton returpapper (rp)
Sågverk	46	1 462 (1046) ¹	1 146 (730) ¹
Fabriker för fiberskivor spånskivor och plywood	3	143	143
Övrig skogsindustriell produktion	1	41	41
Summa skogsindustri	61	2 617+75 ton rp 2 201+75 ton rp ¹	2 274+75 ton rp 1 858+75 ton rp ¹
Framställning av träfiberbränsle			
skogsindustrier	10	551	551
övriga tillverkare	15	1 024	611
Eldning med träfiberråvara			
skogsindustrins eldning	5	380	380
övrig eldning	32	1 604	1 370 (1248) ¹
Summa bränslesektor	62	3 559	2 912 (2 790) ¹
Summa skogsindustri och bränslesektor	123	6 176 5 760+75 ton rp ¹	5 186 4 648+75 ton rp ¹

¹ Råvaruanvändningen reducerad med hänsyn till åtaganden om minskad förbrukning vid annat driftställe.

Under perioden har också tagits 11 beslut om förlängt råvarutillstånd. Vidare har tagits ca 40 beslut som gällt ändringar av villkor m. m. i tidigare beslut. Exempel på vanliga ändringar som föranlett nya beslut är förlängning av tiden att ställa i ordning byggnader och anläggningar som behövs för den råvarukrävande verksamheten. Ett stort antal ansökningar, 60 stycken, har avskrivits efter att ha återkallats.

Antalet ärenden var större under åren 1983 och 1984 än därefter, vilket bl. a. berodde på de s. k. övergångsärenden som aktualiserades då prövning av bränslesektorns användning lagreglerades. Antalet prövade skogsindustriprojekt och projekt inom bränslesektorn är ungefär lika stort. Sågverksärendena är den största enskilda ärendegruppen, motsvarande drygt en tredjedel.

Av skogsindustrins 61 och bränslesektorns 84 (inkl. övergångsärendena) projekt avsåg drygt 1/3 av projekten relativt små råvaruvolymer.

Tabell 1b. Antal ansökningar avseende råvaruvolymer under 25 000 m³ fast mått

Massaindustrin	3	Bränsleproduktion,	skogsind.	1
Sågverken	19		övriga	11
Skivindustrin	1	Eldning	skogsind.	2
			övriga	17
Totalt	23	Totalt		31

Totalt sex av besluten inom bränslesektorn gällde råvaruvolymer om 200 000 m³ fast mått eller mer och avsåg främst skogsindustriens och kommunala värmeverks eldning med träfiberråvaror.

Tabell 2. Regional fördelning av antalet tillståndsgivna projekt på virkesbalansområden (exkl. övergångsärenden) enligt beslut 1983-07-01–1986-01-01

Virkesbalansområde*	I	II	III	IV	Summa
Skogsindustri	26	15	6	14	61
Bränslesektor varav framställning eldning	15 (7) (8)	17 (7) (10)	9 (5) (4)	21 (6) (15)	62 (25) (37)

* Virkesbalansområde
 I: län Y, Z: Jämtland, AC, BD.
 II: län B, C, I, U, W, X, Z: Härjedalen.
 III: län O, P: Dalsland, R, S, T.
 IV: län D–H, K–N, P: Västergötland.

Tabell 3. Regional fördelning av tillståndsgivna nettovolymer träfiberråvara i miljoner m³ fast mått på virkesbalansområden (exkl. övergångsärenden) enligt beslut 1983-07-01–1986-01-01

Virkesbalansområde	I	II	III	IV	Summa
Skogsindustri	0,8	0,8	–	0,3	1,9
Bränslesektor varav framställning eldning	0,5 (0,2) (0,3)	1,0 (0,4) (0,6)	0,5 (0,2) (0,3)	+rp 0,8 (0,4) (0,4)	+rp 2,8 (1,2) (1,6)

Den under perioden sammanlagt tillståndsgivna användningen av träfiberråvara (exkl. returpapper) utgör ca 5,2 miljoner m³ fast mått – av ansökta ca 6,2 miljoner – varav för skogsindustriell produktion ca 2,3 miljoner och för bränslesektorn ca 2,9 miljoner m³ fast mått. Om hänsyn tas till åtaganden om minskad förbrukning vid andra driftställen blir motsvarande nettovolym ca 4,7 miljoner m³ fast mått totalt, varav för skogsindustrin ca 1,9 miljoner och för bränslesektorn ca 2,8 miljoner m³ fast mått. Övergångsärendena avseende bränslesektorn omfattar därutöver en volym om ca 1,3 miljoner m³ fast mått. När det gäller eldning med träfiberråvaror kan konstateras att den tillståndsgivna volymen till ca 80 % avser eldning utanför skogsindustrin.

Den 1 januari 1986 fanns elva registrerade förvaltningsenheter omfattande 46 skogsindustriella driftställen.

2.3 Erfarenheter av prövning och kontroll

Även om få råvaruansökningar har avslagits i sin helhet har regeringen förhållit sig restriktiv till att medge utökad användning av träfiberråvara inom skogsindustrin. I beredningen av skogsindustrins ansökningar har övervägandena gällt huruvida det finns tillgänglig råvara för ökad användning inom den aktuella regionen. Av betydelse vid prövningen har också varit om företaget skall öka användningen av lövträdsvirke eller skall utnyttja råvaran effektivare genom att vidareförädla råvaran eller använda kientimmer. Effekterna på företagsstrukturen och sysselsättningen har också beaktats. Företag inom områden med råvaruknapphet har ofta fått de tillståndsgivna volymerna reducerade jämfört med ansökningarna. Vidare har företag kunnat få tillstånd att använda vissa men inte alla ansökta råvaruslag.

Två skogsindustriers råvaruansökningar har avslagits av regeringen under den period som redovisas. I det ena fallet avsåg ansökningen ett sågverk med nedlagd produktion som en ny ägare ville återuppta verksamhet i. Råvaruansökningen avslogs eftersom sågverket var lokaliserat till en region med klart råvaruunderskott. En förnyad ansökning med halverade råvaruanspråk bifölls av regeringen.

I den andra ansökningen som regeringen avslog, begärde företaget att under en begränsad tid få öka råvaruanvändningen. Skälet var att företaget hade haft en längre tids produktionsstopp och ville kompensera sig för detta genom att temporärt öka produktionen.

Den tillståndsgivna användningen av träfiberråvara har begränsats i förhållande till den ansökta användningen enbart för sågverk på den skogsindustriella sidan. Företag inom skogsindustrin har genomgående fått tillstånd att använda oreducerade råvaruvolymer för bränsleändamål. Där emot har det förekommit att volymerna har begränsats för övriga företag. När dessa ansökningar om råvara har behandlats, har övervägandena framför allt gällt om skogsindustriers råvaruförsörjning kan komma att hotas.

Ingen ansökan om råvaruanvändning för bränsleändamål har avslagits sedan den 1 juli 1983. Däremot har regeringen av hänsyn till träskiveindus-

trin i enstaka fall uttryckligen förbjudit användning av spån, men gett tillstånd att använda andra råvarukvaliteter. Råvarutillstånden innehåller normalt ett generellt förbud att använda sådana råvaror som kan avsättas för skogsindustriell produktion. Flertalet beslut avseende bränslesektorn har varit tidsbegränsade. Tillstånden omprövas med nuvarande rutiner normalt efter tre år. Motivet är att marknaden för träbränslen och omfattningen av eldning med olika slag av inhemska bränslen ansetts oviss och att man inte har kunnat bedöma bränslesektorns mera långsiktiga efterfrågan på råvara. Inom bränslesektorn har tidsbegränsningen av tillstånd och råvarurestriktionerna ibland ansetts försvåra den långsiktiga planeringen.

Byggnadsnämnden, som är kontrollorgan, har erinrats om sin tillsynsuppgift genom särskilda skrivelser från bostadsdepartementet åren 1983 och 1985.

Eftersom nämnden i allmänhet inte har naturlig kompetens för uppgiften kan den få biträde av skogsstyrelsen eller skogsvårdsstyrelserna. Dessa får därvid debitera kommunen kostnaderna för sin insats.

2.4 Tidigare utredningar m. m.

Statens industriverk har i en rapport hösten 1985 redovisat en utredning om utvecklingsmöjligheterna för den svenska sågverks- och träskiveindustrin (Sågverks- och träskiveindustrin inför år 2000, SIND 1986: 1).

Utvecklingsförutsättningarna i den svenska massa- och pappersindustrin har studerats i en utredning år 1985 på industridepartementets uppdrag. (Svensk massa- och pappersindustri inför 1990-talet – en studie av Jaakko Pöyry 1985).

Beslutet år 1975 om att lagreglera hushållningen med träfiberråvaror grundade sig bl. a. på redovisningar av landets virkestillgångar i 1973 års skogsutredning. Utredningen konstaterade att det dåvarande virkesbehovet, 84 miljoner skogskubikmeter (m³sk) om industrins investeringsplaner fullföljdes, inte skulle bli möjligt att tillfredsställa på längre sikt. Utredningen bedömde att efter år 1980 måste avverkningarna ligga på en betydligt lägre nivå, om de inhemska virkestillgångarna skulle förbli långsiktigt bärkraftiga.

I en utredning av skogsstyrelsen och statens industriverk (SIND PM 1980: 2, Ökad eldning med skogsråvara) framhölls att konkurrensen om träfiberråvarorna kunde förväntas öka mellan skogsindustrin och värmeproducenterna. Enligt utredningen var det angeläget att genom 136 a § BL kontrollera och styra användningen av träfiberråvaror för eldningsändamål.

I en departementspromemoria samma år (Ds Bo 1980: 2, Tillåtlighetsprövning av viss industriell verksamhet m. m. Översyn av 136 a § byggnadslagen) föreslogs vissa förändringar av prövningssystemet, prövningskyldighetens omfattning och kontrollsystemet. I propositionen om ändring i byggnadslagen m. m. (prop. 1982/83: 167) konstaterade föredraganden att användningen av träfiberråvaror fortfarande behövde kontrolleras av samma skäl som anfördes år 1975, då prövningen infördes. Ett viktigt motiv var att kontrollbehovet hade ökat genom att eldning med träfiberbränslen ökade i omfattning.

I juni 1983 presenterade skogsstyrelsen och statens industriverk en gemensam utredning i rapporten Ökad eldning med skogsråvara (SIND PM 1983: 9). Utredarna ansåg att det finns ett betydande utrymme för att under vissa förutsättningar öka användningen av skogsbränsle. Ett begränsat prövningsförfarande föreslogs.

Den s. k. bibränslegruppen inom industridepartementet föreslog år 1984 åtgärder för att komma till rätta med konflikten mellan industri- och energiintressena när det gäller ökad användning av träfiberråvara för eldningsändamål (Ds I 1984: 8. Effekter på skogsindustrins råvaruförsörjning av ökad användning av skogsråvara för eldningsändamål).

Skogsstyrelsen har på regeringens uppdrag genomfört en virkesbalansutredning – se vidare avsnitt 2.5. Som ett led i detta arbete har Sveriges lantbruksuniversitet genomfört en inventering av produktion och virkesbehov m. m. i samtliga svenska sågverk med en produktion av minst 1 000 m³ sågad vara per år. Inventeringen redovisar bl. a. sågverkens produktion av olika sortiment trävara, produktionen av biprodukter samt förbrukningen av olika sågtimmerkvaliteter.

Statens energiverk presenterade hösten 1984 en på regeringens uppdrag utförd utredning om fasta bränslen (Fasta bränslen – tillgångar, kostnader, konkurrensutsikter, 1984: 5). Utredningen var en systematisk genomgång av konkurrensförutsättningarna för inhemska bränslen, däribland trädbränslen, i förhållande till andra tillgängliga bränslealternativ.

Vidare har statens pris- och kartellnämnd (SPK) undersökt ekonomiska förhållanden hos svenska bibränsleproducenter samt träskiveindustrins användning av spån (SPK:s utredningsserie 1985: 17 resp. 1986: 7).

2.5 Virkestillgång och virkesbehov

Virkesförsörjningen har under senare delen av 1970-talet och hittills under 1980-talet behandlats i flera utredningsrapporter, som beskriver och analyserar utvecklingen av skogsbruket. Fram t. o. m. högkonjunkturen 1973–1975 fungerade skogsindustrins virkesförsörjning tillfredsställande. Avverkningarna låg då på en nivå som i det närmaste motsvarade den långsiktigt möjliga, 75 miljoner m³sk. Den genomsnittliga avverkningsnivån sjönk därefter i samband med lågkonjunkturen under åren 1977 och 1978. När skogsindustrin under åren därefter åter gick in i en bättre konjunktur ökade emellertid inte virkesutbudet i takt med efterfrågan. Den svenska industrin led alltså av virkesbrist trots ett betydande importöverskott i utrikeshandeln med vedråvara.

Under åren 1975–1980 avverkades ca 59 miljoner m³sk om året. Virkesbristen berodde på alltför lågt utnyttjande av avverkningsmöjligheterna inom främst det enskilda skogsbruket.

Under de första åren på 1980-talet har avverkningarna först ökat för att under de senaste åren åter sjunka något. I tabell 4 redovisas bl. a. bruttoavverkningarna i medeltal under åren 1980–1984 enligt skogsstyrelsens beräkningar.

Tabell 4. Virkesförsörjning i medeltal under åren 1980–1984 (miljoner m³sk)

Virkesbalansområde	I	II	III	IV	Totalt
Bruttoavverkning	19,3	16,0	9,5	17,7	62,5
Nettoimport	0,9	0,9	0,7	1,1	3,6
Lagerökning					0,1
	20,2	16,9	10,2	18,8	66,2

1984 års långtidsutredning lät också utföra beräkningar av de långsiktiga virkestillgångarna. Sammanfattningsvis gav dessa beräkningar en möjlig totalavverkning om ca 75 miljoner m³sk, dvs. samma långsiktiga volym som 1973 års skogsutredning redovisade år 1978 och som låg till grund för 1979 års skogspolitiska beslut.

Skogsstyrelsen har till uppgift att göra fortlöpande prognoser eller bedömningar av tillgång och efterfrågan på virke från våra skogar. Med längre mellanrum görs mer omfattande beräkningar. Skogsstyrelsen har under våren 1986 till regeringen överlämnat en sådan virkesbalansberäkning. Denna innehåller bl. a. alternativa långsiktiga avverkningsberäkningar ställda mot bedömningar av skogsindustrins och andras virkesbehov.

De nya avverkningsberäkningarna (AVB 85) har gjorts av Sveriges lantbruksuniversitet på uppdrag av skogsstyrelsen. Beräkningsmodellen är mer utvecklad än den som användes i de tidigare, här redovisade utredningarna. Utgångsläget avser år 1980 (riksskogstaxeringen 1978–1982), ett skogstillstånd tio år senare än det som låg till grund för beräkningarna i 1973 års skogsutredning och virkesförsörjningsutredningen. Resultaten redovisas bl. a. för fyra balansområden, vilka är desamma som använts i de närmast föregående utredningarna, samt på riksnivå. Tre olika alternativ redovisas för hela landet. Gemensamt för alternativen är att avverkningsnivån under 1980-talet baseras på en prognos över den troliga avverkningen. Denna nivå har lagts fast av skogsstyrelsen på basen av statistik över de faktiska avverkningarna i början av decenniet och en bedömning av den troliga virkesförsörjningen under återstoden av 1980-talet.

Fr. o. m. 1990-talet beräknas den möjliga avverkningen. Alt. 1 skall visa den möjliga avverkningen och skogstillståndets sannolika utveckling vid den skogsskötsel som kan förväntas som resultat av den nuvarande skogspolitiken. Alt. 2 visar konsekvenserna av en skötsel som är inriktad på en intensivare virkesproduktion och alt. 3 avser en skogsskötsel där man tar klart större hänsyn än i dag till andra intressen än virkesproduktionen.

Skogsstyrelsen har för resten av 1980-talet beräknat den erforderliga bruttoavverkningen inom landet på alla ägoslag till 67,5 miljoner m³sk. Den beräknade möjliga årliga bruttoavverkningen har för 1990-talet i alt. 1, 2 och 3 beräknats till ca 77,81 resp. 76 miljoner m³sk. I tabell 5 redovisas närmare de möjliga avverkningarna under 1990-talet enligt AVB 85.

Tabell 5. Möjlig avverkning under 1990-talet (miljoner m³sk brutto)

Virkesbalansområde	I	II	III	IV	Totalt
Skogsmark Alt. 1	21,5	17,1	10,6	22,0	71,2
Alt. 2	22,9	17,9	11,3	23,2	75,3
Alt. 3	21,4	17,0	10,5	21,1	70,0
Övrig mark	0,2	0,2	0,3	0,5	1,2
Ovan skogsodlingsgränsen	0,5	0,1			0,6
Döda träd	0,4	0,8	0,5	1,3	3,0
Röjningsvirke	0,2	0,2	0,2	0,4	1,0
Totalt Alt. 1	22,8	18,4	11,6	24,2	77,0
2	24,2	19,2	12,3	25,4	81,1
3	22,7	18,3	11,5	23,3	75,8

Vid en jämförelse mellan uppgifterna om bruttoavverkning under åren 1980–1984 (tabell 4) och den beräknade möjliga avverkningen under 1990-talet (tabell 5) framgår att avverkningarna med nuvarande skogsskötsel kan öka med ca 14 miljoner m³sk. I tabell 6 redovisas närmare de möjliga ökningarna.

Tabell 6. Möjliga avverkningsökningar jämfört med femårsperioden 1980–1984 (miljoner m³sk)

Virkesbalansområde	I	II	III	IV	Totalt
Alt. 1	3,5	2,4	2,1	6,5	14,5
Alt. 2	4,9	3,2	2,8	7,7	18,6
Alt. 3	3,4	2,3	2,0	5,6	13,3

Av tabellen framgår de stora regionala olikheterna beträffande möjligheter till avverkningsökningar. Den största möjligheten att öka avverkningarna finns i södra Sverige.

Skogsstyrelsen har även utfört beräkningar över hur stor bruttoavverkning som skulle behövas för att tillgodose industrins hela virkesbehov vid fullt utnyttjande av tillståndsgiven volym enligt 136 a § BL samt vid 85 % utnyttjande av den lovgivna volymen. Beräkningarna redovisas i tabell 7.

Tabell 7. Tillåten virkesförbrukning enligt 136 a § byggnadslagen (miljoner m³sk)

Virkesbalansområde	I	II	III	IV	Totalt
Utnyttjande = 100 %	24,7	20,9	16,0	23,2	84,8
Utnyttjande = 85 %	21,1	17,9	13,7	20,2	72,9

Genom att jämföra den teoretiskt möjliga avverkningen (alt. 1, tabell 5) med den redovisade tillåtna virkesförbrukningen vid genomsnittligt kapacitetsutnyttjande (tabell 7) framgår behovstäckningen inom landet fördelad på balansområden. Se vidare tabell 8.

Tabell 8. Behovstäckning inom landet fördelad på regioner (miljoner m³sk)

Virkesbalansområde	I	II	III	IV	Totalt
Justerad möjlig avverkning	22	18	11	24	75
Tillståndsgiven förbrukning (85 %)	21	18	14	20	73
Behovstäckning (%)	105	100	79	120	103

Som framgår av tabellen är möjligheterna att öka avverkningarna i förhållande till den tillståndsgivna volymen helt olika i de fyra områdena. Den största ökningsmöjligheten finns i södra Sverige. Viss ökning är möjlig även i norra Sverige, främst genom gallring, men denna är delvis osäker genom att viss del hänförs till mark ovanför skogsodlingsgränsen. Mellansverige är ett underskottsområde.

3 Behovet av fortsatt reglering av träfiberanvändningen

3.1 Utgångspunkter

Under åren 1973 och 1974 presenterade skogsindustrin omfattande planer på utvidgningar. Samtidigt redovisade 1973 års skogsutredning beräkningar över de framtida avverkningsmöjligheterna som visade att det skulle kunna bli svårt att försörja skogsindustrin med inhemsk råvara. Detta förhållande skulle komma att ytterligare förstärkas om de av skogsindustrin presenterade utbyggnadsplanerna förverkligades.

Mot bakgrund härav infördes i 136 a § BL år 1975 bestämmelser om att industriell eller liknande verksamhet skulle prövas med utgångspunkt i hushållningen med träfiberråvara. Under år 1983 tillkom, som nämnts, prövning av råvaruanvändningen i bränsleproducerande anläggningar och eldningsanläggningar.

Den 1 januari 1980 infördes en ny skogsvårdslag (prop. 1978/79: 110, JoU 30, rskr. 387). Enligt lagen skall skogsmarken med dess skog skötas så, att den varaktigt ger en hög och värdefull virkesavkastning. Skogsproduktionens lämpliga omfattning och sammansättning är inte låsta av riktlinjerna för skogspolitiken. Strävan skall emellertid vara att öka produktionen både kvantitativt och kvalitativt. En utgångspunkt är sålunda att åstadkomma en skogsproduktion som möjliggör en långsiktig årlig bruttoavverkning om åtminstone 75 miljoner m³sk. Detta bedömdes innebära att avverkningen skulle vara tillräcklig för ett normalt kapacitetsutnyttjande i skogsindustrin samt att avverkningen skulle kunna bedrivas långsiktigt. Därutöver skulle strävan vara att öka produktionen ytterligare i den mån detta är möjligt och lämpligt med hänsyn till andra viktiga samhällsmål.

I skogsvårdslagen finns en grundläggande bestämmelse om ransonering av den äldre skogen. Denna har tillkommit för att den ojämnna åldersfördelningen på skogen skall rättas till och för att långsiktigt trygga industrins råvarubehov och därmed sysselsättningen både i industrin och i skogsbru-

ket. Utgångspunkten är att skogen får slutavverkas i en takt som högst svarar mot omloppstiden.

Ransoneringskravet ställs på varje brukningsenhet med en årlig virkesproduktion av minst 1 000 m³sk. Skogsstyrelsen har meddelat närmare föreskrifter om hur stor andel av en brukningsenhets skogsmarksareal som årligen eller under andra perioder högst får slutavverkas. Undantag från föreskrifterna får, förutom av skogliga skäl, medges endast för att möjliggöra rationella avverkningar i samverkan mellan olika fastighetsägare eller för att genomföra större investeringar som har varaktig betydelse för jord- och skogsbruket på fastigheten.

Den gällande skogsvårdslagstiftningen innehåller således regler som skall garantera en god och långsiktig hushållning med skogen. Bestämmelserna är, till skillnad från dem som fanns i 1948 års skogsvårdslag, lätta att tillämpa och fungerar väl både hos skogsägare och myndigheter. Behovet av att långsiktigt hushålla med landets skogar kan sålunda numera tillräckligt effektivt tillgodoses genom tillämpning av skogsvårdslagen. Från skogshushållningssynpunkt är en råvaruprövning enligt 136 a § BL alltså inte längre nödvändig. I det kortare perspektivet är det dominerande problemet, vilket har framgått av det föregående, snarare att öka avverkningarna från den nuvarande nivån ca 63 miljoner m³sk till ca 75 miljoner m³sk per år enligt det skogspolitiska programmet.

Den låga avverkningsnivån är alltså numera en viktig orsak till att konkurrensen om vissa råvarusortiment är hård och i vissa fall hämmande för branschernas produktionsutveckling samt till att virkesmarknaden fungerar otillfredsställande i förhållande till industrins råvarubehov och betalningsförmåga. Normala prismekanismer är i vissa fall satta ur spel.

Riksdagen beslutade därför våren 1986 om vissa avverkningsstimulerande åtgärder (prop. 1985/86: 150, JoU 26, rskr. 366). Effekterna av dessa kan ännu inte redovisas.

Ett viktigt motiv för fortsatt prövning av råvaruanvändningen är således det knappa utbudet av vissa råvarusortiment på virkesmarknaden. Av industri- och regionalpolitiska skäl bör samhällets prövning inriktas på att reservera råvaror för de verksamheter som kan ge största mervärde åt slutprodukterna och som kan skapa flest arbetstillfällen. Om ett företag har ett, kanske kortsiktigt, övertag i betalningsförmåga på virkesmarknaden, bör detta inte få medföra att företaget kan förse sig med knappa råvaror av högre kvalitet än nödvändigt för produktionen på bekostnad av andra företag, där den högre kvaliteten oundgängligen krävs, t. ex. för förädlingsverksamhet.

Om man bortser från importmöjligheten, begränsas råvaruförsörjningen ytterst, som nämnts, av tillgången i landets skogar, men också kortsiktigt av vad som utbjuds på virkesmarknaden.

Olika företag har olika förutsättningar att träffa råvaruavtal, bl. a. beroende på storlek och verksamhetsstruktur. Industrier som t. ex. har egen skog och som kan erbjuda utbytesråvara, har oftast lättare än andra att nå uppgörelser om virkesinköpen.

Vissa företag kan vidare ha möjlighet att investera långsiktigt i virkeslager, t. ex. genom omfattande rotpostköp. Om råvaruförbrukningen är fri

och företaget dessutom har kapacitet att öka sin produktion, kan andra företag snabbt slås ut på grund av den uppkommande virkesbristen. Utslagningen kan drabba företag som producerar rationellt och lönsamt men som saknar förutsättningar att på motsvarande sätt trygga sin råvaruförsörjning på längre sikt.

Det är fortfarande, liksom då prövningen infördes, samhällets önskan att förhindra en okontrollerad utslagning av industrier, orsakad av råvarubrist. Det är naturligtvis särskilt angeläget att bidra till att trygga råvaruförsörjningen för industrier i regionalpolitiskt prioriterade områden.

Samhällets prövning av träfiberråvarans användning bör således ske mot bakgrund av frågan hur råvaran lämpligen skall fördelas mellan traditionell skogsindustri och eldningsanläggningar, mellan sågverks- och massaindustrier samt mellan områden i landet med mer eller mindre stabila arbetsmarknadsförhållanden.

Olika slag av generella åtgärder kan på längre sikt skapa annorlunda förutsättningar för skilda branschers råvaruförsörjning och kanske också föra med sig att behovet av en särskild prövning av råvaran bortfaller. Det förslag till prövning som behandlas i denna promemoria skall därför ses som en åtgärd på kort och medellång sikt för att lösa ett antal konkreta relativt väl avgränsade problem. Mot denna bakgrund konstaterar arbetsgruppen att det långsiktiga behovet av en råvaruprövning senare kan behöva utredas.

3.2 Fördelning av råvara mellan skogsindustrins delbranscher

Avverkningsmöjligheterna är, som har framgått av skogsstyrelsens redovisningar, olika i de fyra virkesbalansområdena. I den nordliga regionen utgörs avverkningsreserven av gallringsvirke. Tillgången på lövträdsvirke är god i hela landet, men detta blir tillgängligt först om gallringen kan ökas. Därigenom kommer även en viss volym barrträdsvirke fram. Endast den sydsvenska regionen har ett klart överskott av virke. I vissa av virkesregionerna och för vissa råvarusortiment gäller att ett ökat utnyttjande skulle kunna medföra så stark konkurrens om den befintliga råvaran att ett långsiktigt effektivt utnyttjande skulle äventyras. Ju knappare virkestillgångar som finns att fördela mellan olika virkesförbrukande projekt, desto mer angeläget är det att virket utnyttjas i överensstämmelse med de samhälleliga målen.

Det grövre virket från våra skogar har av tradition utnyttjats av sågverksindustrin. Massaindustrin, som är av yngre datum, har fått nöja sig med vad som har blivit över sedan sågverken har fått sitt. Gränsen mellan sågråvara och massaråvara har aldrig varit distinkt. Den har varierat med konjunkturen och betalningsförmågan.

Först i ett läge där brist på råvara för industrin uppstått, har konkurrensen mellan sågverk och massaindustri blivit påtaglig. Konkurrensen har skärpts genom utveckling av de sågningsmetoder som utnyttjar klenst virke, s. k. klenstimmer. Detta virke var tidigare en given tillgång för

massaindustrin. Å andra sidan har massaindustrin kompenseras genom de ökade leveranserna av råvara i form av avfall från sågverken.

Från samhällets synpunkt är det angeläget att råvaran utnyttjas så effektivt som möjligt och så att den ger ett från samhällsekonomisk synpunkt så stort utbyte som möjligt. Vidareförädlingen inom skogsindustrin bör alltså öka, såväl mot bakgrund av den knappa virkestillgången som för att höja konkurrenskraften på de internationella marknaderna.

Enligt statens industriverk (Sågverks- och träskiveindustrin inför år 2000. SIND 1986: 1) bör vidareförädling ses som en viktig möjlighet för den svenska sågverksindustrin att öka sitt förädlingsvärde och säkra branschens framtida konkurrenskraft. Vidareförädling inom sågverken innebär att den sågade varan kund- eller ändamålsanpassas i förhållande till den standardiserat sågade och torkade varan. Exempel på vidareförädling är hyvling, nedtorkning, exaktkapning, fingerskarvning och ämnes-/komponenttillverkning. Industriverket bedömer att förädling till ämnen och komponenter för snickeri- och möbelindustrin kommer att bli allt intressantare för sågverksindustrin, särskilt för de norrländska sågverken, om den kan disponera den för sådana ändamål lämpligaste råvaran.

Försågning av klentimmer kan innebära effektivare utnyttjande av virkesråvaran. Dessa dimensioner av råvaran går ofta till cellulosaindustrin. Om det klena barrvirket i stället används i sågverken kan förädlingsvärdet öka liksom sysselsättningen per m³ virke. Ett högre förädlingsvärde kan ge industrin bättre lönsamhet och bättre betalningsförmåga på virkesmarknaden. Ett högre råvarupris kan i sin tur medföra att lönsamheten i skogsbruket förbättras, vilket kan bidra till ökade avverkningar.

Förbättrad aptering av virke, t. ex. aptering av hela stammar vid sågverken samt ökad användning av spån och lövved vid massaframställning är andra sätt att nå ett effektivare råvaruutnyttjande.

I utredningen om massa- och pappersindustrins utvecklingsförutsättningar (Jaakko Pöyry, Svensk massa- och pappersindustri inför 90-talet) konstateras att branschen har goda utsikter att behålla sin konkurrenskraft på marknaden från de framgångsrika åren 1983–1985. Viktiga faktorer för god lönsamhet i företagen är bl. a. egen skogsråvara och låg vedkostnad, en kontinuerlig och säker virkestillgång samt utvecklade system för maximalt utnyttjande av veden.

Arbetsgruppen anser sammanfattningsvis att virkesråvaran sålunda bör användas så att den ger från samhällets synpunkt bästa utbyte. En tillståndsprovning bör utnyttjas för att styra utvecklingen i denna riktning. Givetvis är det inte möjligt att sätta en exakt gräns för vilken råvara som skall få gå till massaproduktion och vilken som skall förbehållas sågning. En allmän princip bör emellertid vara att sågbar råvara skall sågas i första hand, i varje fall om den dessutom kan bilda ett underlag för vidareförädling inom landets gränser. Med en mer stabiliserad efterfrågan framöver på råvara från massa- och pappersindustrin bör fördelningen i stort vara lättare att åstadkomma än hittills. En förutsättning är givetvis att massaindustrin kan räkna med sågverkens biprodukter som en säker råvarutillgång.

3.3 Fördelning av råvara mellan industrisektorn och bränselsektorn

Prop. 1986/87: 105

Trädbränsle är ett samlingsbegrepp för bränslen som fås från träråvara i obearbetad form, som biprodukt från industrin i form av t. ex. bark och spån eller i förädlad form som pellets, briketter och träpulver. Trädbränsle har sedan länge producerats och tagits till vara inom skogsindustrin. I och med stigande oljepriser har intresset ökat för att installera eldningsanläggningar för trädbränslen såväl inom industrin som hos andra energiproducenter och förbrukare. Låga oljepriser minskar å andra sidan efterfrågan på trädbränslen till anläggningar där det finns möjligheter att använda alternativa bränslen.

Riksdagens energipolitiska beslut år 1981 innebär att en utveckling skall ske mot energisystem som i ökad utsträckning baseras på inhemska, helst förnybara, energislag med minsta möjliga miljöpåverkan. Det investeringsprogram för energisektorn som riksdagen beslutade om år 1983, innebar att ett investeringsstöd på 15 % av investeringskostnaderna infördes fr. o. m. år 1984 till fastbränslepannor och terminaler avsedda för inhemska bränslen. Inhemska bränslen befriades också från energiskatt och förmånsbeskattning, vilket var avsett att främja användningen av inhemska bränslen genom att konkurrensförmågan kunde öka gentemot framför allt olja och kol. Genom det energipolitiska beslutet våren 1985 förlängdes stödet till förbränningsanläggningar för inhemskt fastbränsle till utgången av år 1986 och uppgår nu till högst 10 % av godkända investeringskostnader.

Statens industriverk och skogsstyrelsen framhöll i sin utredning år 1983 att vid totala avverkningar och röjningar i skogsbruket av 74,6 miljoner m³sk resp. 550 000 ha årligen är det möjligt att öka skogsbränsleuttaget till 12,3 miljoner m³ fast mått årligen. Detta skulle motsvara en möjlig energiproduktion av 25 TWh.

Genom statsmakternas energipolitiska beslut har trädbränsleeldningen blivit mycket framgångsrik. Målet som beslutades år 1981 var att trädbränslet år 1990 skulle ge 25-30 TWh/år. Målet har redan överträffats och för närvarande svarar trädbränslen för ca 28 TWh.

Skogsstyrelsen har som ett led i virkesbalansutredningen undersökt omfattningen av eldning med trädbränslen i små- och mellanskaliga anläggningar, dvs. den eldning som kräver under 10 000 m³ fast mått bränsle och således inte omfattas av prövningsskyldighet enligt 136 a § BL. Skogsstyrelsen har beräknat att eldningen i sådana anläggningar år 1983 totalt uppgick till ca 185 000 m³ fast mått och att den under år 1986 kommer att uppgå till ca 443 000 m³ fast mått. Bränslet utgörs till nära 1/3 av biprodukter från sågverk m. m. och till drygt hälften av skogsavfall. Omfattningen av eldning med helved och flis i privatskogsbruket var under eldningssäsongen 1984/85 ca 3,2 miljoner m³ fast mått. Brännveden dominerades av stamved.

Industrins intresse för att använda träfiberråvara för energiändamål har samtidigt ökat. Detta har medverkat till att oljeersättningen gått mycket snabbt inom skogsindustrin och att flera skogsföretag etablerat sig som leverantörer av bränsleråvara och förädlade bränslen.

Svenska Cellulosa- och Pappersbruksföreningen (SCPF) har beräknat att ca 9,4 miljoner m³ fast mått råvara nu används för eldning i små-, mellan- och storskaliga anläggningar. SCPF grundar uppskattningen på skogsstyrelsens undersökning av trädbränsleeldningens omfattning och på egna beräkningar. Om avverkningsnivån i skogsbruket inte ökar påtagligt, kommer man inom några år att totalt sett ha nått balans vad gäller tillgång och efterfrågan på skogsbränsle. SCPF anser att avverkningsnivån endast kan påverkas på längre sikt. Redan nu finns områden i Mellansverige med underskott av skogsbränsleråvara. Risken är betydande att underskott uppstår också i vissa andra regioner.

SCPF anser vidare att samhällets stödgivning till förmån för inhemska bränslen och åtgärderna på energiskatteområdet påverkar bränslesektorns betalningsförmåga för skogsbränsle, så att konkurrensen med industrin om virkesråvaran inte sker på lika villkor. Så länge skogsbränslesektorn är föremål för samhällets stödjande och reglerande åtgärder bör, enligt SCPF, tillståndsprövningen bibehållas.

Statens energiverk konstaterade i en utredning om fasta bränslen år 1984 att det föreligger stora skillnader i kostnaderna för att producera olika kvaliteter av trädbränslen. Förädlade bränslen som t. ex. pellets och träpulver är dyrast. Därefter följer bränsleflis av stubbar, småträd, grenar och toppar som också har genomgått fördyrande bearbetningsled. Billigast som bränsle är spån och bark som kan användas utan särskild behandling eller efter enbart torkning.

Statens pris- och kartellnämnd (SPK) har under hösten 1985 undersökt de ekonomiska förhållandena hos svenska biobränsleproducenter. Man fann att för flisproducenter är lönsamheten låg eller negativ och lönsamheten väntas inte förbättras på kort sikt om inte priset kan höjas med ca 10 % i producentledet. SPK antar att en viss överetablering föreligger bland bränsleflistillverkare.

Det finns fortfarande endast ett fåtal tillverkare av mer förädlade bränslen i landet. SPK konstaterar att även dessa förefaller ha stora problem med lönsamheten. Bästa förutsättningar att överleva på sikt har de företag som är integrerade i annan skogsindustriproduktion.

Inom spånskive- och träfiberskiveindustrin har man under de senaste åren allt mer oroats av utvecklingen av produktionen och eldningen med trädbränslen. Skivindustrins representanter har i olika sammanhang framhållit att bränsleproducenter och eldningsanläggningar utnyttjar allt mer av biprodukterna från den träbearbetande industrin, eftersom röjningsved och avfall från avverkningar inte kommer fram i beräknad omfattning. Problemen med råvaruförsörjningen i skivindustrin har beskrivits i en utredning som har genomförts av Sveriges lantbruksuniversitet på branschens uppdrag. Spånförsörjningen försvåras för skivindustrin när sågverkskonjunkturen går ner och försågningen minskar samt under stränga vintrar, då sågverken själva eldar stora mängder spån. Långsiktigt minskar också sågverkens spånproduktion genom effektivare sågningsteknik. Under s. k. våttår, då torvbrytningen är begränsad, ökar efterfrågan på trädbränslen från dem som annars eldar torv, varvid konkurrensen om spånet ytterligare skärps. Enligt utredningen har skivbranschen, som brottas med

överkapacitet och dålig lönsamhet, fått stora problem att bära de ökade kostnader som har följt av den ökade konkurrensen med bränslesektorn om framför allt spånråvaran.

Produktionen av sågspån i landet uppgick år 1984 till 2,1 miljoner m³ fast mått. Detta utgör ca 9 % av den förbrukade volymen sågtimmer. Av spånvolymen gick ca 64 % till vidare användning inom industrin och ca 33 % användes som bränsle vid sågen eller hos annan förbrukare. Ca 3 % gick till annan användning eller saknade användning. Industrins användning av spån har minskat sedan år 1979, medan användningen inom bränslesektorn har ökat.

Skivindustrin förbrukade totalt under år 1984 ca 1,1 miljoner m³ fast mått sågspån och ca 320 000 m³ fast mått kutterspån. 5–10 % av den erforderliga volymen kutterspån importerades, framför allt från Norge.

Inom bränslesektorn har såväl tidsbegränsningen av råvarutillstånden som begränsningen av de prövningsfria råvaruslagen ansetts försvåra en mera långsiktig planering av råvaru- och bränsleförsörjningen. För flertalet fall saknas en fri ökningsmöjlighet, en s. k. fri pott, vilket även har gjort det svårt att anpassa bränsleförsörjningen, t. ex. när torvproduktionen är otillräcklig.

Arbetsgruppen anser att en ökad användning av trädbränsle under vissa förutsättningar kan innebära en fördel totalt sett för skogsindustrin. Ökad efterfrågan på röjningsved, grenar och toppar för energiändamål kan leda till att tillgången på råvara för industriändamål ökar på kort sikt, men framför allt får det effekt på längre sikt. Avsättning för röjningsveden och skogsavfallet kan ekonomiskt möjliggöra en förbättrad skogsvård. En mindre rigorös prövning skulle kunna underlätta en sådan utveckling. Här bör dock även påpekas att skogsstyrelsen med stöd av skogsvårdslagen har utfärdat regler för hur uttag av skogsavfall får göras i t. ex. försurningskänsliga områden, där uttagen måste ske varsamt. Skyddskraven begränsar tillgången på trädbränsleråvara väsentligt och skärper konkurrensen om spån och andra industriråvaror.

Konkurrensen om såg- och kutterspån är för närvarande stor, åtminstone i vissa regioner. Periodvis förefaller tillgången på spån vara otillräcklig för att försörja både skivindustrin och bränslesektorn. När det däremot gäller skogsavfallet, vilket är det råvarusortiment som enligt statens industriverk och skogsstyrelsen i första hand borde tillvaratas för bränsleändamål, är problemet snarast att det är svårt att uppnå lönsamhet i tillvaratagandet.

Prövningen av bränslesektorns användning av industriellt förädlingsbara träfiberråvaror bör fortsätta enligt arbetsgruppens uppfattning. Skälen är främst att det ännu är osäkert vilken omfattning trädbränsleproduktionen och -eldningen i landet kommer att få mera långsiktigt och att vissa industriellt förädlingsbara träfiberråvaror också är attraktiva som bränsleråvaror. Eftersom situationen är oviss och snabbt föränderlig, bör samhället tills vidare kunna styra råvaruanvändningen inom bränslesektorn, för att undvika att kortsiktiga obalanser på råvarumarknaden drabbar från samhällssynpunkt viktiga företag. Så långt möjligt bör dock prövningen begränsas till sådana råvarusortiment som det föreligger konkurrens om. För

bränslesektorns del är det angeläget att förutsättningarna för den framtida användningen av trädbränsleråvaror preciseras och att inte onödiga restriktioner hindrar företagens planering.

3.4 Fördelning av råvara för regionalpolitiska syften

Massa- och pappersindustrin är med ett fåtal undantag kustlokaliserad. Sågverks- och träskiveindustrin är däremot ofta lokaliserad till orter i inlandet och inom det regionalpolitiska stödområdet. Framför allt sågverk med vidareförädling och träskiveindustrin har högt specialiserade råvarukrav. Företag med sviktande lönsamhet och sämre förutsättningar att möta lågkonjunkturer finns för närvarande oftare i sågverks- och träskiveindustrin än inom massa- och pappersindustrin.

Den regionalpolitiska kommittén, som avlämnade sitt betänkande år 1984, ansåg att det finns en regionalpolitisk dimension i konkurrensen om skogsråvaran. (Regional utveckling och mellanregional utjämning. SOU 1984: 74). För närvarande sker omfattande virkestransporter från inlandet till Norrlands kustland. Inlandssågarnas förädling är, enligt kommittén, begränsad och borde kunna öka.

Kommittén framhöll att från regionalpolitiska utgångspunkter bör sågning och fortsatt vidareförädling inom resp. region prioriteras framför fortsatt utbyggnad av massa- och pappersindustri vid kusten. Till sågningens förmån talar relativt begränsade investeringskostnader, möjlighet att arbeta med mindre anläggningar, att med relativt små kompletteringsinvesteringar få till stånd vidareförädling av råvaran samt att sågverken är mindre beroende av kustnära lokalisering än massaindustrin och pappersbruken. Sågverksindustrin framstår, hävdade kommittén, som ett av de få områden där inlandet har klara konkurrensfördelar.

I Jämtlands län, vars näringsliv naturligen kan baseras på skogsbruk och skogsindustri, utnyttjas 10-15 % av den avverkade skogsråvaran inom länet. Resten av virket transporteras till industrier utanför länets gränser, bl. a. till storskaliga, kustlokaliserade sågverk och massa- och pappersindustrier.

Länsstyrelsen i Jämtlands län har beskrivit förhållandena i en skrivelse till regeringen hösten 1985. Man framhåller att storskaliefördelarna inom sågverksindustrin inte är särskilt påtagliga. Sågverksproduktion kan därför med fördel bedrivas i mindre och medelstora sågverk inom råvarufångstområdena och inriktas på effektivare råvaruutnyttjande, ökad förädlingsgrad och kundanpassning. De mindre och medelstora sågverken har bättre förutsättningar än bulksågverken att anpassa produktionen, bl. a. genom att bättre kunna specialisera timmerhanteringen i skogen och i förädlingsprocessen.

En förändring av sågverksstrukturen kan, enligt länsstyrelsen, bara ske genom att kustsågverkens produktion minskas till förmån för inlandslokaliserade, specialiserade sågverk. En omfördelning av råvaran medför, förutom bättre utvecklingsbetingelser för sågverken, minskade transportkostnader för virket och minskat slitage på det allmänna vägnätet.

Länsstyrelsen förutser inte någon snabb förändring av branschen men

anser att förändringen är nödvändig av regionalpolitiska och samhällsekonomiska skäl. Länsstyrelsens slutsats i skrivelsen är att råvaruprövningen enligt 136 a § BL bör användas för att stödja den skisserade strukturomvandlingen inom skogsindustrin.

Skivindustrin är i flera fall lokaliserad till från sysselsättningssynpunkt känsliga områden, t. ex. Jämtland, norra Värmland och Bergslagen. Flera skivfabriker etablerades med regionalpolitiskt stöd för att bidra till att skapa arbetstillfällen. Problemen med skivindustrins råvaruförsörjning har därför självklart en regionalpolitisk betydelse.

För närvarande beaktas i råvaruprövningen förhållanden av betydelse för den regionala utvecklingen. Som redan nämnts finns det nu, enligt arbetsgruppens uppfattning, skäl att än mera uttalat använda prövningen som ett medel att befrämja regional balans i sysselsättning och industristruktur. Genom denna kan samhället motverka att utvecklingsbara och från regionalpolitisk synpunkt viktiga industrier slås ut.

Arbetsgruppen anser att regionalpolitiska målsättningar måste vara grundläggande vid råvaruprövningen. Man måste naturligtvis bedöma från fall till fall hur stora möjligheterna är att utvidga råvarutillstånden till regionalpolitiskt betydelsefulla företag, om tillgången totalt sett är knapp på det efterfrågade råvaruslaget. De restriktioner som gäller för avverkningar i fjällnära skogar bidrar till att begränsa utvecklingsmöjligheterna för skogsindustrier i regionalpolitiskt högt prioriterade områden. Förutsättningar att öka försågningen i sågverk i Norrlands inland kan finnas om industrier i kustregionen som försörjer sig med råvara från inlandet är beredda att avstå från sågningsbara kvaliteter och dimensioner, om råvara kan transporteras in från andra fångstområden eller om råvaruutrymmen uppstår efter nedläggningar.

Det är inte möjligt att precisera generella, regionalpolitiskt grundade regler för råvaruförbrukningen som kan tillämpas i varje enskilt fall. Olika faktorer som t. ex. det aktuella företagets förutsättningar i relation till andra företag i branschen måste inverka i varje prövningssituation.

4. Utformningen av en ny träfiberlag

4.1 Författningskonstruktionen

Den nuvarande 136 a § BL upptar bestämmelser om prövning av vissa verksamheters inverkan på olika hushållningsintressen. Där behandlas sålunda prövning med hänsyn till hushållning med såväl mark och vatten som med energi och träfiberråvara. Paragrafen innehåller både grundläggande bestämmelser och en rad detaljbestämmelser, bl. a. angående undantag från prövningsskyldigheten beträffande träfiberråvara. Olika bestämmelser har införts vid olika tidpunkter. Allt detta har lett till att paragrafen har blivit mycket omfattande och svåröverskådlig.

Då bestämmelserna om träfiberprövningen nu föreslås bli reglerad genom en särskild lagstiftning, bör denna göras mer lättillgänglig. Arbetsgruppen föreslår att de grundläggande bestämmelserna tas upp i en lag. I

denna bör inledningsvis anges hur landets tillgångar av träfiberråvara skall användas samt vilka typer av träfiberråvara som skall bli föremål för provning. Vidare bör det i lagen upptas en grundläggande bestämmelse om att användning av träfiberråvara i anläggningar som i sin verksamhet använder råvara kräver tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen bör vidare bemyndigas att medge undantag från provningsskyldigheten. Slutligen bör det i lagen införas bestämmelser om tillsyn och ansvar.

Med stöd av bemyndigandet bör regeringen utfärda en förordning med erforderliga föreskrifter om undantag från provningsskyldigheten. Dessa undantag kan då exempelvis gälla vissa regioner i landet, vissa typer av anläggningar eller vissa mängder träfiberråvara. Förordningen bör också ange vilket organ som skall ansvara för provningen samt hur provningen praktiskt skall gå till.

En viktig fördel med konstruktionen är att provningen enklare än nu kan anpassas till att omfatta endast de fall där provningen är angelägen.

4.2 Prövningspliktiga råvaruslag och användningsområden

Som nämnts i det föregående är det viktigt att träfiberråvaran används på ett från samhällets synpunkt lämpligt sätt. I första hand gäller det att eftersträva de största möjliga samhällsekonomiska tillskotten genom att främja en hög råvaruförädling. Detta innebär att strävan skall vara att *trygga skogsindustrins försörjning* med råvara. Därigenom kan vi säkra viktiga sysselsättningstillfällen och för landet viktiga exportintäkter. Industri- och regionalpolitiska motiv bör ligga till grund för fördelningen av råvaran.

Energipolitiska aspekter måste också vägas in vid provningen. Det är angeläget att provningen inte blir för kortsiktig och snäv, utan beaktar de möjligheter som finns att på längre sikt öka tillgången på träfiberråvara för industrin genom ökad användning för eldningsändamål. För eldning får endast användas sådan råvara som skogsindustrin inte kan förädla, samt eventuella överskottsvolymer av förädlingsbar råvara sedan skogsindustrins behov är tillgodosett.

Arbetsgruppen anser att provningen kan inskränkas genom att antalet prövningspliktiga råvaruslag minskas. Gruppen föreslår därför att endast sådana råvaruslag som olika verksamheter konkurrerar om skall vara prövningspliktiga.

Redan nu är bark, barr och rivningsvirke undantagna från provning. Det bör inte heller vara nödvändigt att pröva användningen av avverkningsavfall och sådan klen ved som kommer fram vid framför allt lövröjningar i skogsbruket, underhåll av hagmarker m. m., dvs. det sortiment som i mycket liten utsträckning efterfrågas till annat än bränsle. Härigenom friläggs ett betydande sortiment från provning, vilket kan leda till förbättrade skogsvårdsinsatser. Energived från energiskogsodlingar bör naturligtvis inte heller omfattas av provningsskyldigheten.

Returpapper är prövningspliktig råvara för närvarande. Gruppen har efter övervägande stannat för uppfattningen att denna råvara inte bör

behöva prövas. Återanvändning av fiberråvaror bör i stället underlättas. Vi bedömer att konkurrensen mellan industrin och bränslesektorn för närvarande är obetydlig när det gäller returpapperskvaliteter som kan återanvändas. Returpapper betraktas allmänt som en industriell råvara och inte som bränsle. Om konkurrensförhållandena skulle förändras avsevärt, kan frågan om prövning åter behöva aktualiseras, eftersom returpapperet är en viktig råvaruresurs.

Liksom för närvarande bör prövningsplikt gälla för användningen av rundvirke, sågverkens biprodukter samt spån från övrig trävaruproduktion i all verksamhet, där stora volymer träfiberråvara används.

Som nämnts kan författningen bestå av en lag som beskriver den maximala prövningsskyldigheten och en förordning som närmare preciserar vilka undantag av sortiment som kan göras från denna. Därigenom kan undantagen beslutas relativt enkelt om konkurrensen om ett råvaruslag bortfaller mera långsiktigt och problemet med fördelningen blir försumbart.

Användningen av rundvirke, varmed vi här avser stock av minst så grov dimension att den kan användas skogsindustriellt, bör prövas i alla typer av verksamheter. Sågverkens utökade klentimmersågning innebär att dimensioner som tidigare tämligen självklart flisades för massa- eller skivproduktion, nu kan användas i flera verksamheter. I en situation med avtagande lönsamhet i sågverken men fortfarande god lönsamhet i massaindustrin kan sågverken få svårt att hävda sina råvaruanspråk. Råvaruprövningen bör därför syfta till att stödja sågverksindustrins försörjning, särskilt i de fall sågverken är lokaliserade inom det regionalpolitiska stödområdet. Användningen av sågade trävaror för förädling i följande led, t. ex. i snickerier, bör inte vara prövningspliktig.

Av sågverkens råvara blir ungefär halva volymen biprodukter. Ca 40 % är ribb och avkap m. m. och 9–10 % spån. Användningen av dessa råvarukvaliteter bör prövas, eftersom de är intressanta för såväl massa-, skiv- och bränsleproducenter som eldningsanläggningar. Biprodukterna bör, enligt vår uppfattning, i första hand förbehållas massa- och träskiveproduktionen.

De hittillsvarande erfarenheterna av spånanvändningen industriellt och som bränsle visar att fördelningen kan vara konfliktfylld. Skivindustrin har under vissa perioder och särskilt i vissa regioner haft svårt att försörja sig med spånråvara. Genom att bränslemarknadens köpare har tillkommit med andra förutsättningar än industrin att betala spånet, har spånpriset i vissa fall ökat mer än priset på andra träfiberråvaror för industrin. I ett tänkt läge med försvagad avsättning för cellulosamassa och olika massa- produkter och sämre konkurrenskraft på exportmarknaden kan också massa- och pappersindustrins möjligheter att konkurrera på råvarumarknaden försämrats. Vi betraktar det som självklart att sågtimmer och massaved inte skall gå till bränslesektorn. Spån bör, liksom nu, i första hand reserveras för skiv- och massaindustrins produktion. Bränslesektorns råvaruval bör således styras bort från industrins råvarusortiment och i stället inriktas på de råvarusortiment som inte kan förädlas i skogsindustrin, t. ex. skogsavfall och bark. Spån bör få utnyttjas bara om industrin har täckt sitt försörjningsbehov.

Arbetsgruppen kan inte här, när frågan gäller fördelningsprinciper för råvaran, ta hänsyn till att vissa av bränslesektorns spånköpare periodvis och regionalt har kunnat betala högre spånpriser än industrin. Åtminstone vissa av de faktorer som påverkar bränslesektorns betalningsvilja kan, enligt vår bedömning, förändras snabbt och provningssystemet kan inte grundas på förhållanden som gäller för dagen. En slutsats som bränsleproducenter och eldningsföretag bör dra av arbetsgruppens ställningstagande är att de bör undvika att göra sig ensidigt beroende av spån eller annan skogsindustriråvara som i första hand bör användas av skogsindustrin.

Den dubbelprovning som för närvarande förekommer på bränslesidan bör så långt möjligt undanröjas. Vår utgångspunkt är att ett råvaruslag som kan användas för olika ändamål skall prövas med hänsyn till den användning som avses i varje enskilt fall. Både bränsleproducenter och eldningsanläggningar måste prövas i de fall de tar in t. ex. spån som råvara resp. bränsle. Eldning med förädlade bränslen som briketter och pellets där spån ingår bör däremot inte prövas, eftersom dessa inte har någon alternativ användning.

Skogsindustrins egen produktion av bränslen eller eldning som baseras på den egna, huvudsakliga industriråvaran bör inte vara provningspliktig. Motivet är att man själv inom industrin bör kunna avgöra hur denna råvara lämpligast bör fördelas mellan traditionell produktion och bränsleproduktion/eldning. Detta innebär att spånskiveindustrier som vill etablera sig som tillverkare av förädlade bränslen som pellets och briketter baserade på spån, befrias från provning. På motsvarande sätt skulle sågverk och massaindustrier som till äventyrs vill välja att elda sågtimmer resp. massaved befrias från provning. Vi bedömer det inte som sannolikt att sådana situationer skall förekomma.

Däremot bör sågverkens produktion av förädlade bränslen med spån som råvara omfattas av provningsplikten på samma sätt som bränsleproduktionen hos tillverkare som är fristående från skogsindustrin. Likaså bör sågverkens egen eldning av biprodukterna vara provningspliktig. Arbetsgruppen har valt denna ståndpunkt med hänsyn till att dessa är råvaror för utomstående förädlingsverksamhet. Användningen av spån för energiändamål inom massaindustrin bör också omfattas. Spånet är knappast en huvudsaklig råvara i massaproduktionen även om enstaka tillverkare använder det.

Träfiberråvaror kan användas inom andra verksamheter än de traditionellt skogsindustriella och bränslesektorn. Träflis kan t. ex. användas som medel att förbättra vissa kemiska processer. Det bör vara de erforderliga volymerna av de olika, diskuterade råvaruslagen som avgör om användningen skall vara provningspliktig, inte typen av verksamhet där användningen sker.

I vissa fall kan, som nämnts, skogsindustriföretag med flera driftställen låta registrera dessa anläggningar som *en s. k.* förvaltningsenhet, även om anläggningarna är lokaliserade till vitt skilda orter. Därigenom kan företaget fritt fördela användningen av den totalt tillståndsgivna råvaran mellan de olika anläggningarna. Det innebär att olika fångstområden för råvara kan komma att utnyttjas i varierande omfattning från tid till annan.

Arbetsgruppen anser att systemet med förvaltningsenheter för råvara bör upphöra. Vi anser att tillstånd att använda råvara av en viss kvalitet i första hand skall vara knutet till och utnyttjas inom *en* anläggning. Annars saknas möjlighet att bedöma hur ett råvarutillstånd påverkar övriga verksamheter som konkurrerar om råvara i samma områden. För redan etablerade förvaltningsenheter bör en övergångstid gälla, efter vilken rätten att fritt disponera de medgivna råvarutillstånden mellan de olika anläggningarna upphör.

4.3 Frågan om prövning av kapaciteten hos träfiberanvändande verksamheter

Enligt motivuttalanden som gjordes i propositionen om fysisk riksplanering (prop. 1972: 111, bil. 2, s. 367), då prövningen av hushållning med mark och vatten tillkom, gäller att verksamheter bör preciseras till art och omfattning. Detta kom senare att gälla även vid prövningen av hushållning med träfiberråvara. Praxis har medfört att normalt såväl produktionsvolym eller produktionskapacitet som förbrukningsvolym av råvaran anges i regeringsbesluten.

Det framgår av förarbetena till 136 a § BL att det var skogsindustrins kapacitetsutbyggnad under första hälften av 1970-talet som ansågs hota de långsiktiga virkestillgångarna i landet och därmed även den skogsindustriella produktionen och sysselsättningen på längre sikt. Kapacitetsförhållandena i de träfiberanvändande verksamheterna har också kommit att spela en stor roll i prövningen.

Även om kapaciteten inte i sig är grund för prövningsskyldighet, så markerar regeringen betydelsen av kapacitetsförhållandena i sina beslut. Anledningen till detta är naturligtvis att kapaciteten ses som den grundläggande förutsättningen för råvaruförbrukningen. I besluten anges därför ofta att kapaciteten i företaget bör vara anpassad till den medgivna råvaruvolymer. För att redovisa att ett företag inte kan få utökade råvaruvolymer med åberopande av redan gjorda investeringar, anger regeringen också att investeringar i utrustning som möjliggör en högre produktionskapacitet, inte berättigar företaget till framtida tillstånd att öka förbrukningen av råvara.

När nu bestämmelserna ses över, är det naturligt att överväga vilken roll frågor om kapaciteten i företagen bör spela vid den framtida prövningen.

Arbetsgruppen har utgått ifrån att det inte är rimligt att välja kapaciteten i verksamheten som det enda föremålet för prövningen. I så fall skulle prövningen snarast bli en etablerings- och investeringskontroll som endast indirekt kan påverka råvaruanvändningen. Eftersom i vissa fall olika slag eller olika volymer av träfiberråvaror kan användas i en och samma anläggning, vore enbart kapacitetsprövning otillräckligt för att styra råvaruanvändningen. Ökad produktionskapacitet innebär inte nödvändigtvis att mera råvara behövs. Råvaruutbytet i produktionsprocessen har naturligtvis en avgörande betydelse för vilka volymer som erfordras.

Vi har tidigare konstaterat att skogshushållning har minskat i betydelse som motiv för att pröva industrins kapacitetsutveckling. Det kan inte

heller vara ett motiv att pröva kapaciteten med sikte på att skydda företag från att göra olämpliga eller olönsamma investeringar. För att kunna fördela ett totalt utrymme för skogsindustrins kapacitetsutveckling i landet skulle för övrigt behövas övergripande strukturmålsättningar samt produktionsmål och -planer för verksamheterna. Vi bedömer att det varken är möjligt eller särskilt önskvärt att upprätta sådana plandokument.

Gruppen har då övervägt om det är lämpligt att *både* kapaciteten i verksamheter och råvaruanvändningen prövas. Vi har därför ifrågasatt om inte i vissa fall särskilt de regionalpolitiska motiven talar för att en högsta tillåtna kapacitet bör läggas fast samtidigt med råvaran. Därmed vore det möjligt att hålla tillbaka utbyggnaden av överkapacitet i de stora skogsindustrier som dels redan har en stark ställning på virkesmarknaden, dels skulle kunna dra nytta av sina kapacitetsförutsättningar för att ytterligare stärka positionen. Syftet skulle naturligtvis vara att värna råvaruförsörjningen för de industrier som inte har motsvarande konkurrensfördelar på virkesmarknaden.

Arbetsgruppen föreslår att kapaciteten skall kunna läggas fast för industrier som använder minst 100 000 m³ fast mått råvara per år. Därmed skulle i princip samtliga massaindustrier och de största träskiveindustrierna omfattas. Antalet sågverk som skulle kunna beröras, uppgår till ca 60 av de uppskattningsvis ca 250 sågverk som förbrukar minst 25 000 m³ fast mått råvara.

Om det skulle förekomma trädbränsletillverkande industrier som använder minst 100 000 m³ fast mått provningspliktig råvara per år, bör kapaciteten även kunna läggas fast för dessa. Däremot är det inte meningsfullt att på motsvarande sätt lägga fast kapacitetsgränser för eldningsanläggningar, eftersom kapaciteten i dessa ofta bestäms med hänsyn till möjligheter att använda olika slag av fasta bränslen.

Avsikten är inte att provning skall krävas för mindre kapacitetsförändringar till följd av att företaget t. ex. underhåller delar av sin produktionsapparat. Det är i stället de kapacitetsökningar som potentiellt och reellt kan öka råvaruanspråken till minst provningspliktiga volymer som bör komma ifråga.

I flertalet fall kommer enbart användningen av träfiberråvaror att prövas enligt den nya lagen. Det innebär att företaget genom provningen får tillåtna råvaruslag och största tillåtna råvaruvolym fastlagda. Det innebär dock inte att företagets kapacitetsförhållanden i dessa fall är ointressanta i provningen. Liksom nu kan det vara viktigt att se vilka resurser ett företag förfogar över för att nyttiggöra den råvara som man begär tillstånd att använda.

4.4 Provningspliktiga volymer av träfiberråvara

Arbetsgruppen har diskuterat var gränsen bör dras mellan provningspliktiga och icke provningspliktiga volymer av träfiberråvara. Diskussionen har förts mot bakgrund av ambitionen att göra träfiberprovningen mindre omfattande och att pröva användningen endast när konkurrensförhållandena motiverar det. Den träfibervolym, där provningsplikten inträder bör,

enligt arbetsgruppens uppfattning, läggas fast i den planerade förordningen. Därigenom kan man enklare än nu anpassa prövningen till de konkurrensförhållanden och problem som faktiskt föreligger på råvarumarknaden.

För flertalet verksamheter gäller 10 000 m³ fast mått råvara per år som den volymsgräns där prövningsskyldigheten inträder. Ett antal avvikelser finns dock, beroende på inom vilken typ av verksamhet råvaran skall användas. För bränsletillverkning och eldning som bedrivs med tillstånd enligt 136 a § BL, finns t. ex. i normalfallen ingen möjlighet att öka råvaruanvändningen utan prövning – för dessa verksamheter saknas en s. k. fri pott. Vissa skogsindustriella storförbrukare av råvara kan däremot utöka användningen upp till 20 000 m³ fast mått per år innan prövning krävs.

Vi anser, mot bakgrund av beräkningarna av landets virkestillgångar, att volymsgränsen för prövning är onödigt snäv i flertalet fall. Dessutom är reglerna svåröverskådliga och bör göras så enkla och entydiga som möjligt. Prövningsskyldigheten bör, enligt vår uppfattning, inträda vid nyetablering som kräver minst 25 000 m³ fast mått per år samt då en ökning av användningen uppgår till minst 25 000 m³ fast mått. För att hantera de särskilt känsliga konkurrenssituationer, som kan föreligga regionalt eller periodvis, bör regeringen kunna föreskriva i förordningen att råvaruanvändning av mindre volymer skall prövas om förhållandena kräver detta. Till exempel kan en gräns vid 25 000 m³ fast mått för närvarande antas vara för hög när det gäller användning av såg- och kutterspån och gränsen 10 000 m³ fast mått kan därför behöva gälla tills vidare. I förordningen kan då preciseras både vilka volymer, särskilda råvarusortiment och geografiska områden som denna utvidgade prövning skall avse. Vi anser att utvidgningen utöver de normala avgränsningarna för prövningen bara skall göras för de fall där konkurrensförhållandena är exceptionella och där situationen inte bedöms vara snabbt övergående.

Basåren 1973–1975 för industriella verksamheter och 1980–1982 för verksamheter inom bränslesektorn bör behållas. Därmed menar vi att de träfiberanvändande verksamheter som då var igång, skall kunna fortsätta sin användning utan prövning, så länge denna inte uppgår till eller överstiger det högsta av basårens användningstal plus 25 000 m³ fast mått alternativt 10 000 m³ fast mått för spån. Vi anser att det inte bör gälla några alternativa, högre gränser grundade på ökningens relativa andel av den etablerade råvaruanvändningen. Sådana gränser krånglar till reglerna och är mindre angelägna om utrymmet att öka råvaruförbrukningen utan prövning utvidgas.

Volymsgränsen där prövningsskyldigheten inträder, bör liksom nu gälla per anläggning och inte per råvaruslag.

Massaindustrin har något av en nyckelposition när det gäller råvaruflödena. De stora skogsbolagen i landet hanterar mycket stora mängder råvara, av vilka sågningsbara dimensioner delvis går till egna eller utomstående sågar, delvis till massaproduktionen. Hel- och delträdsmetoderna i skogsbruket praktiseras ibland av skogsbolagen, främst för att öka uttagen av massaved. Det är särskilt de verksamheterna och röjningarna som kan ge råvara också till bränslesektorn. Arbetsgruppen har kunnat konstatera

att råvarubeslut som gällt bränsleproduktion i massaindustrin, genomgående har varit okontroversiella.

Massaindustrins verksamhet är normalt så omfattande att det i investeringssituationer i praktiken oftast är ointressant om volymsgränsen för prövning ligger vid 10 000 eller 25 000 m³ fast mått. Både vid nyetableringar och vid utökad verksamhet gäller i allmänhet att avsevärt större råvaruvolymer behövs. Möjligen kan den föreslagna höjningen av volymsgränsen ge industrin större frihet att t. ex. trimma befintliga anläggningar. De stora massaproducenternas verksamhet och förändringarna i denna påverkar självklart råvarumarknaden och råvaruanvändningen bör därför naturligtvis prövas. Massa- och pappersindustrins eventuella nyetableringar kommer för övrigt att prövas enligt den föreslagna NRL på grund av den inverkan de har på mark och vatten.

4.5 Prövningsförfarande

4.5.1 Samordning med annan tillståndsprövning

När användningen av träfiberråvara nu föreslås prövas enligt en ny särskild lag, uppkommer frågan om samordning med annan lagstiftning som kan beröra träfiberanvändande anläggningar. De andra lagar som kan bli aktuella är främst miljöskyddslagen, vattenlagen samt de föreslagna PBL och NRL. Dessa lagar har dock ett annat syfte än den föreslagna träfiberlagen. De avser närmast att bestämma lokaliseringen och utförandet av anläggningen, medan den föreslagna träfiberlagen däremot i första hand skall reglera råvaruförbrukningen. En formell samordning mellan dessa lagkomplex i den meningen att beslut enligt någon av dessa lagar skall vara bindande för prövningen enligt träfiberlagen, framstår därför som mindre angelägen. Däremot bör en tidsmässig samordning ske.

Underlaget för en ansökan enligt den föreslagna träfiberlagen kan i många fall göras betydligt mer begränsat än vid en ansökan enligt någon av de andra lagarna. Det kan också vara en fördel för företaget att få ett snabbt besked om den tillåtna råvarutillgången innan projekteringsarbetet fortsätter mot en ansökan enligt de övriga lagarna.

En nyetablering eller utvidgning av skogsindustriell verksamhet kan vara beroende av regionalpolitiskt lokaliseringsstöd för att komma till stånd. Det är självklart att stödbeslut och beslut om erforderliga råvarutillstånd då så långt möjligt skall samordnas i tiden, men någon bestämmelse om samordning mellan den föreslagna träfiberlagen och lagstiftningen om lokaliseringsstöd ser vi inte som nödvändig.

4.5.2 Prövningsordningen

En fråga som särskilt har övervägts är den framtida prövningsordningen, eftersom det inte längre förefaller rimligt att i regeringskansliet ha en sådan omfattande ärendehantering som blivit följden av 136 a § BL. Arbetsgruppen har diskuterat huruvida det är möjligt att delegera prövningen till något centralt verk eller till länsstyrelserna.

För länsstyrelserna talar särskilt att de regionalt – i länet – har kompetens att beakta vissa viktiga aspekter som aktualiseras i samband med prövningen. Det gäller regionalpolitiska frågor, men även energifrågor mot bakgrund bl. a. av ansvaret för den särskilda torvprövningen. Länsstyrelsen har vidare goda förutsättningar att beakta och bedöma det regionala näringslivets utveckling och problem, exempelvis olika krisbranscher, och skulle därmed kunna bedöma en skogsindustris råvaruansökan i ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Försörjningen med träfiberråvaror kan dock innebära problem som berör mer än ett län. Det är vanligt att stora skogsindustrier har sin verksamhet i ett län och råvarufångsten i andra län. För t. ex. sådana fall skulle behövas samordnade beslut av två eller flera länsstyrelser, vilket är svårt att finna former för. Arbetsgruppen anser därför att länsstyrelserna är mindre lämpliga som prövningsorgan.

Arbetsgruppen har mot denna bakgrund övervägt möjligheterna att överföra hela eller delar av prövningen till något centralt verk. I första hand gäller det skogsstyrelsen eller statens industriverk.

Arbetsgruppen anser att prövningen bör läggas på *en* myndighet – att fördela ansvaret för prövningen på flera myndigheter är inte lämpligt, eftersom det kan skapa problem avseende ansvarsförhållanden och utvecklande av praxis. Arbetsgruppen konstaterar, med hänvisning till vad som anförts i det föregående, bl. a. om skogsvårdslagens nuvarande utformning, att de frågor som skall beaktas i prövningen inte är av den karaktären att skogsstyrelsen bör komma i fråga som prövningsmyndighet.

Prövningen bör, som nämnts, ske med industri- och regionalpolitisk hänsyn, mot bakgrund av givna råvaruresurser. Arbetsgruppen anser därför att statens industriverk bör vara prövningsmyndighet. Verket har det centrala myndighetsansvaret för industribranschernas utveckling och har under senare år fått förstärkt ansvar för regionalpolitiken.

Arbetsgruppen anser att industriverket bör ansvara för prövningen av i princip alla ärenden avseende bränslesektorn samt ärenden avseende övriga industriella anläggningar exkl. massaindustrin. I dessa fall bör således verket självständigt kunna fatta beslut. När det gäller massaindustrier anser arbetsgruppen inte att det är lika klart att prövningen bör delegeras. Det beror på att massaindustrins tillståndsansökningar ofta gäller mycket stora anläggningar som förbrukar avsevärda mängder råvara, och att den omfördelning i speciellt norra Sverige som kan bli följden av utbyggnader av sådana anläggningar kan ha stora regionalpolitiska effekter. Investeringarna i dessa fall är vanligtvis av en sådan storleksordning att det är rimligt att regeringen fattar de avgörande besluten i första instans. Arbetsgruppen anser att industriverket i dessa fall bör bereda ärendena och överlämna dem till regeringen med förslag till beslut.

I de fall prövningen gäller eldningsanläggningar är det naturligt att industriverket vid beredningen av ärendena samråder med statens energiverk. Om industriverket och energiverket har olika uppfattning i ett enskilt ärende, kan detta överlämnas till regeringen för beslut.

Det är rimligt att ett beslut som fattas av industriverket skall kunna överklagas till regeringen av den som berörs av beslutet.

Arbetsgruppen föreslår att remissbehandlingen av ansökningar om råvarutillstånd i flertalet fall görs mindre omfattande än för närvarande. Vi har föreslagit att statens industriverk skall ansvara för huvuddelen av prövningen. Vi har då givetvis utgått ifrån att verket har kompetens att bedöma industribranschernas utvecklingsmöjligheter, konkurrenssituationer m. m. och att det är en naturlig uppgift för verket att inhämta kompletterande uppgifter för att besluta i de enskilda ärendena. I de fall prövningen gäller bränslesektorn bör statens energiverk komplettera industriverket med den erforderliga kompetensen.

Skogsstyrelsen bör fortlöpande förse industriverket med uppgifter som beskriver hur virkesbalanserna och marknaderna för olika råvarusortiment förändras. Det bör då inte vara nödvändigt att remittera varje ansökan till skogsstyrelsen.

Vi anser däremot att berörda länsstyrelser skall yttra sig över alla ansökningar. Länsstyrelserna bör kunna uttala sig om t. ex. den regionala industristrukturen samt redovisa hur andra verksamheter i regionen bedöms komma att påverkas av ett avsett råvarutillstånd. Genom att länsstyrelserna och statens industriverk har regionalpolitiskt ansvar är det naturligt att de beaktar konsekvenser för näringslivets utveckling och för sysselsättningen. Det bör därmed i normalfallen inte vara nödvändigt att remittera ärenden till arbetsmarknadsstyrelsen.

Det är vanligt att branschorganisationerna och de fackliga organisationerna för fram generella synpunkter i remisserna av ansökningar avseende bränslesektorn. Vi föreslår att dessa organisationer, i stället för att regelmässigt belastas med remisser i samtliga ärenden, får t. ex. kvartalsöversikter av beslutade och inneliggande ansökningar för bränslesektorn. Om översikterna innehåller uppgifter om råvaruvolymer och råvaruslag samt uppgifter om verksamheternas lokalisering, så bör detta vara tillräckligt för att organisationerna skall kunna följa utvecklingen inom sektorn och reagera med de övergripande synpunkterna på denna. En branschorganisation, ett fackförbund eller varje annan intressent bör naturligtvis på eget initiativ kunna lämna synpunkter på ett enskilt ärende. Strävan bör vara att belasta remissinstanserna med de enskilda ärendena, bara i de fall då de kan ha konkreta synpunkter på projekten och en rimlig möjlighet att bedöma de faktiska konsekvenserna av verksamheternas råvaruanvändning.

Genom att råvaruprövningen infördes som en komplettering av 136 a § BL kom dessa verksamheter automatiskt att omfattas av det kommunala vetot. Kommunerna har dock inte fram till år 1986 i något fall av hänsyn till råvaruanvändningen förhindrat tillkomsten eller utvidgningen av verksamheter. I några fall har kommuner däremot, som förutsättning för sin tillstyrkan krävt begränsningar av verksamhetens omfattning eller andra villkor för verksamheten.

Vetorätten avsåg från början mycket omfattande industrietableringar som kunde befaras medföra omfattande utsläpp och ianspråktagande av stora mark- och vattenområden. Detta gäller inte för flertalet av de verk-

samheter som en ny träfibrelagstiftning omfattar och kommunerna bör därför inte ges någon vetorätt i denna. Arbetsgruppen vill i sammanhanget peka på att nyetableringar av massafabriker och pappersbruk i fortsättningen avses komma att prövas enligt 4 kap. NRL och att kommunerna enligt denna lagstiftning föreslås få vetorätt.

4.6 Villkor i tillståndsbeslut

Om prövningen av träfiberråvarans användning enbart syftade till att fördela råvarukvaliteterna på olika ändamål, skulle det knappast vara nödvändigt att lägga fast högsta tillåtna råvaruvolym för verksamheterna. Eftersom prövningen, enligt vår uppfattning, också skall bidra till att ge utvecklingsförutsättningar åt företag med en svagare förhandlingsposition på råvarumarknaden samt fylla regionalpolitiska syften, behövs volymsbegränsningar i tillståndsbesluten.

Arbetsgruppens uppfattning är att den råvaruvolym som ett företag får tillstånd att använda, så nära som möjligt bör överensstämma med företagets faktiska behov. Det innebär att de tillståndsgivna volymerna bör motsvara företagets användning under normala produktionsförhållanden. Inmutningar av råvaruutrymmen för oklara framtida behov bör inte medges. Rätten till långsiktigt outnyttjade delar av tillståndsgivna råvaruvolymer bör återkallas, liksom givetvis rätten till helt outnyttjade tillstånd.

För närvarande föreskrivs att ett givet råvarutillstånd förfaller om inte företaget har vidtagit för verksamheten erforderliga byggnads- och anläggningsåtgärder vid den tidpunkt som anges i tillståndsbeslutet. Därmed kan råvaruvolymer, som då helt eller delvis är outnyttjade, sägas bli återförda till råvarubalansens tillgångssida. Däremot inskränks normalt inte rätten till råvaruvolymer sedan utbyggnaden har skett, om företaget senare endast utnyttjar en del av den. Det kan således föreligga en betydande skillnad mellan de volymer som företagen maximalt får använda och dem som faktiskt används.

Med hjälp av den s. k. fria potten har ett företag möjlighet att utan prövning öka råvaruförbrukningen över den tillståndsgivna nivån för att t. ex. trimma anläggningen eller öka kapacitetsutnyttjandet. Om den fria potten ökas enligt vårt förslag från 10 000 till 25 000 m³ fast mått i alla normala fall, kommer flertalet företag att ha tillräcklig handlingsfrihet.

Arbetsgruppen har övervägt vilka möjligheter som fortsättningsvis bör finnas att återkalla outnyttjade tillstånd. Den nuvarande metoden med en villkorstid för byggnads- och anläggningsåtgärder är inte tillräckligt effektiv och heltäckande, särskilt om företagens kapacitetsförhållanden enligt vårt förslag i flertalet fall inte prövas.

Vi har övervägt möjligheten att lägga fast nya basår för pågående verksamheter. Högsta tillåtna förbrukning skulle då för alla pågående verksamheter fastställas genom jämförelse med de nya basårens förbrukningstal. Om man dessutom skulle tidsbegränsa den på så sätt tillåtna förbrukningen i pågående verksamheter samt tidsbegränsa de tillstånd som ges i kommande beslut, skulle de outnyttjade råvarutillstånden kunna minskas till ett minimum. Vi bedömer dock att ett sådant system skulle tvinga fram

ohanterligt många provningsärenden. Det skulle t.ex. krävas förnyad provning också i alla de fall där det inte blir aktuellt att ändra tillståndet, eftersom den tillåtna råvaruvolymen faktiskt utnyttjas.

Vår slutsats har i stället blivit att det bör vara en uppgift för tillsynsorganet att påvisa fall där råvarutillstånd ligger uppbundna i anläggningar, men till stor del outnyttjade. Då sådana fall konstateras bör tillsynsorganet anmäla detta till provningsorganet, som får ta upp frågan om inskränkning av tillståndet till provning. Förfarandet kan självklart bara komma ifråga då förutsättningarna för företaget att utnyttja råvarutillståndet långsiktigt har fallit bort och utnyttjandet t. ex. har uppgått till mindre än 75 % av den tillståndsgivna volymen under loppet av tre på varandra följande år. En tillståndsgiven volym skall endast kunna inskränkas så långt att den anpassas till det faktiska behovet. Råvarutillstånd skall inte behöva omprövas för att företaget på grund av de normala konjunktursvängningarna periodvis har en lägre råvaruförbrukning.

Förslaget medför att tidsvillkor, som nu framför allt förbinds med tillstånden att använda träfiberråvara för bränsleändamål, inte längre bör föreskrivas.

På samma sätt som nu bör tillståndet förfalla när en verksamhet upphör.

I vissa beslut om råvaruanvändning har regeringen föreskrivit att företaget skall svara för åtgärder som föranleds av företagets verksamhet. Det kan t. ex. gälla väginvesteringar eller andra åtaganden av allmänt intresse.

Arbetsgruppen anser att en förbrukningslag av den karaktär som nu föreslås, inte bör lägga fast en skyldighet för företag att svara för samhällsåtaganden av olika slag. Däremot kan frivilliga åtaganden från företagets sida självklart diskuteras, vilket blir särskilt intressant om samhällsnyttan av företagets insatser därmed ökar.

4.7 Tillsyn och påföljder

Tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i 136 a § BL och de beslut som har meddelats med stöd av lagen åvilar de kommunala byggnadsnämnderna. Att just byggnadsnämnden har denna tillsynsskyldighet beror på att nämnden enligt 1 § byggnadsstadgan har tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i BL.

Med hänsyn till att råvaruprovningen enligt vårt förslag skiljs ut från byggnadslagstiftningen bör byggnadsnämnden inte längre vara tillsynsorgan. Vi ser inga naturliga skäl som talar för att nämnden skulle bibehålla uppgiften.

Arbetsgruppen anser att tillsynen bör flyttas över till skogsvårdsstyrelserna. Skogsvårdsstyrelserna arbetar regionalt och har därmed en bättre överblick än ett kommunalt organ och har dessutom en självklar kompetens för verksamheten.

För att på ett effektivt sätt kunna utöva tillsyn bör skogsvårdsstyrelserna ha rätt att utan ersättning dels kräva in upplysningar och handlingar från tillståndshavarna, dels få tillträde till anläggningar där träfiberråvara används. Bestämmelser om detta bör tas in i den föreslagna lagen, där också regeringen bör få befogenhet att utse tillsynsmyndighet. Det bör

därefter ankomma på regeringen att i förordning utse skogsvårdsstyrelserna till tillsynsmyndighet och dessutom eventuellt meddela närmare föreskrifter om tillsynens utövande.

Det är osannolikt att skogsvårdsstyrelserna kan fullgöra de tillkommande arbetsuppgifterna inom ramen för nuvarande resurser. Tillsynen skulle därför behöva finansieras med t. ex. någon form av avgift. Arbetsgruppen har för närvarande inte tillräckligt underlag för att beräkna resursbehovet och är inte beredd att nu lämna något konkret förslag. Frågan bör lösas i samband med att regeringen tar ställning till promemorians samlade förslag.

Trots att den formella tillsynsfunktionen föreslås åvila skogsvårdsstyrelserna, bör även andra myndigheter och organ kunna medverka i tillsynsarbetet. Det får förutsättas att flera skogsvårdsstyrelser samverkar i tillsynsarbetet då det erfordras. Länsstyrelserna och kommunerna bör kunna ge skogsvårdsstyrelserna underlag i enskilda fall, t. ex. kunskaper som de förfogar över genom att de har ansvaret för prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen. Branschorganisationer och företag i de berörda branscherna torde likaså kunna tillföra skogsvårdsstyrelserna kunskaper som är värdefulla för uppgiften.

De närmare formerna för tillsynen bör föreskrivas av regeringen i förordningen.

Påföljden för överträdelse av 136 a § BL är för närvarande böter eller fängelse i högst ett år. Om detta stadgas i 12 § lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. En motsvarande straffbestämmelse bör enligt arbetsgruppens mening tas in i den föreslagna träfibrelagen. Dock bör straffet högst kunna uppgå till sex månader.

Här vill vi erinra om det system med företagsbot som trädde i kraft den 1 juli 1986 (SFS 1986:118). Detta innebär i korthet följande. Om ett brott begås i en näringsidkares verksamhet kan näringsidkaren ådömas företagsbot. Som näringsidkare anses var och en som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art, oavsett om verksamheten är inriktad på att ge vinst eller ej. Företagsbot kan åläggas såväl enskilda näringsidkare som juridiska personer. Även näringsverksamhet som bedrivs i statlig eller kommunal regi omfattas av bestämmelserna. Det saknar därvid betydelse om näringsverksamheten bedrivs inom ett aktiebolag, ett affärsdrivande verk eller en förvaltningsmyndighet.

En förutsättning för att näringsidkaren skall kunna ådömas företagsbot är att ett brott har begåtts i utövningen av näringsverksamheten. Dessutom krävs att brottsligheten har inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag.

Näringsidkaren kan ådömas företagsbot oavsett om brottet har begåtts av honom själv eller av någon anställd. Sanktionen skall dock inte åläggas om näringsidkaren gjort vad som skäligen kan krävas för att förebygga brottsligheten.

Företagsboten ådöms av allmän domstol på talan av åklagaren. Boten fastställs till lägst 10 000 kr. och högst 3 milj. kr. Då storleken på boten bestäms skall man ta särskild hänsyn till brottslighetens art, omfattning

och förhållande till näringsverksamheten. Det finns också bestämmelser om att boten kan jämkas eller efterges. Utdömd företagsbot kommer, genom en ändring i kommunalskattelagen, inte att bli avdragsgill vid näringsidkarens taxering.

Det ligger i sakens natur att företagsbot bör kunna tillämpas vid brott mot den föreslagna träfiberlagen. Arbetsgruppen anser att entydiga sanktionsregler bör bidra till att minska antalet brott mot träfiberlagen.

Förslag till

Lag om träfiberråvara

Häri genom föreskrivs följande.

1 § Träfiberråvara skall användas på ett sådant sätt att fördelningen av råvara mellan skilda branscher och skilda regioner i landet sker på ett från samhällets synpunkt lämpligt sätt.

2 § Med träfiberråvara avses i denna lag

1. rundvirke,
2. sådan råvara, som härrör från rundvirke.

Med träfiberråvara avses dock inte bark.

Bestämmelserna i denna lag gäller inte för importerad träfiberråvara.

3 § Träfiberråvara får inte användas i anläggningar utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

4 § Anläggningar, som baserar sin produktion på träfiberråvara får inte nyanläggas eller utvidgas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om de efter den planerade åtgärden får kapacitet att använda minst 100 000 m³ fast mått träfiberråvara. Bestämmelsen gäller inte för eldningsanläggningar.

5 § Ett tillstånd, som har meddelats enligt 3 § får inskränkas eller upphävas om tillståndet under de tre sist förflutna kalenderåren har utnyttjats mindre än till 75 procent. Ändring av tillståndet får dock endast ske om den minskade användningen kan förväntas bli bestående. Ändringen får endast avse den del av tillståndet som inte har utnyttjats. Frågor om ändring av tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

6 § Regeringen får föreskriva om undantag från kraven på tillstånd enligt 3 och 4 §§.

7 § Regeringen får meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av denna lag.

8 § Tillsynen över efterlevnaden av denna lag samt föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av denna lag utövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

9 § På begäran av tillsynsmyndigheten skall innehavaren av en anläggning lämna myndigheten de upplysningar och tillhandahålla de handlingar, som behövs för tillsynens utövande, och

2. ge myndigheten tillträde till anläggningen i den omfattning, som behövs för tillsynens utövande.

10 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet använder träfiberråvara utan erforderligt tillstånd eller bryter mot 4 § döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.
2. Tillstånd och villkor som har meddelats enligt 136 a § byggnadslagen skall anses meddelade enligt den nya lagen.
3. I anläggningar där verksamheten vid lagens ikraftträdande bedrivs utan tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen, får verksamheten bedrivas utan tillstånd så länge användningen av träfiberråvara inte överstiger användningen under basåret. Med basår avses det av åren 1973, 1974 och 1975 då användningen vid anläggningen var högst. Vid anläggningar för framställning av träfiberbränsle och vid eldningsanläggningar får dock verksamheten bedrivas utan tillstånd så länge användningen av träfiberråvara inte överstiger användningen under basåret. Som basår för dessa typer av anläggningar räknas det av åren 1980, 1981 och 1982 då användningen vid anläggningen var högst.
4. Äldre föreskrifter om förvaltningsenheter gäller till utgången av år 1987. Förvaltningsenheter får dock registreras endast om ansökan härom har gjorts före den nya lagens ikraftträdande.

Specialmotivering

1 §

I paragrafen anges vilka syften den föreslagna prövningen skall tillgodose. Detta har utvecklats närmare i den allmänna motiveringen under avsnitt 3.

2 §

I den föreslagna lagen får begreppet träfiberråvara en annan och mer inskränkt definition än som hittills gällt. Till träfiberråvara räknas nämligen bara rundvirke samt icke förädlade råvaror som härrör från rundvirke. Med rundvirke, som anges i punkten 1, avses själva stammen sedan topp, grenar och kvistar tagits bort. Enligt punkten 2 inbegrips i begreppet träfiberråvara sådana varor som härrör från rundvirke. Det bör då observeras att punkten 2 endast avser obearbetade råvaror. Hit hör spån, ribb och avkap, som uppstår då stockarna sågas. Även flis samt det spån som härrör från hyvling hör hit. Däremot räknas inte plank, bräder och övriga förädlade produkter till träfiberråvara. Den föreslagna definitionen innebär att vissa typer av träfiberråvara kommer att prövas två gånger, först som rundvirke och sedan som spån, flis etc. Den del av rundvirket som förädlas i form av plank, bräder etc. prövas däremot bara en gång.

3 §

I paragrafen anges att tillstånd krävs för att använda träfiberråvara i anläggningar. Med anläggningar avses industriella anläggningar som baserar sin produktion på träfiberråvara, t. ex. skogsindustriella anläggningar och såväl fasta som mobila anläggningar för produktion av träbränslen.

Vidare avses industriella anläggningar som använder träfiberråvara, även om produktionen inte är baserad på sådan råvara.

I likhet med vad som tidigare gällt avser begreppet anläggningar också eldningsanläggningar. Det bör dock observeras att eldningsanläggningar behöver tillstånd endast om eldningen sker med rundvirke eller råvaror som härrör från rundvirke. Eldning med briketter och pellets av träfiberråvara kräver däremot inte tillstånd, eftersom förädlade produkter inte räknas till träfiberråvara.

Utanför kravet på tillstånd faller all användning som inte sker i någon form av anläggning. Det gäller framför allt användning av mer "privat" natur som sker i t. ex. sågar för husbehovsbruk och hushållspannor för vedeldning.

4 §

Först bör uppmärksammas att denna paragraf endast avser anläggningar som baserar sin verksamhet på träfiberråvara, främst sågverk, massafabriker, träskiveindustrier och industrier för tillverkning av trädränslen. Utanför bestämmelsen faller därför anläggningar vars produktionskapacitet inte är avhängig av träfiberråvara. Här avses t. ex. vissa kemiska fabriker, i vilka träfiberråvaror kan användas i produktionsprocessen. Tillstånd enligt denna paragraf krävs när en anläggning får kapacitet att använda minst 100 000 m³ fast mått träfiberråvara per år oavsett om detta uppnås genom nyanläggning eller utvidgning. När en anläggning har fått denna kapacitet kräver varje ny utvidgning förnyat tillstånd enligt denna paragraf. Regeringen kan dock förordna om undantag från tillståndsplikten, vilket framgår av 6 §. En anläggning, på vilken denna paragraf är tillämplig omfattas naturligtvis också av kravet på tillstånd enligt 3 §.

5 §

För att denna paragraf skall bli tillämplig krävs att den genomsnittliga förbrukningen under de tre senaste kalenderåren har understigit 75 procent av den tillåtna volymen. När tillsynsmyndigheten har anmält att denna bestämmelse kan bli tillämplig bör frågan om inskränkning eller återkallelse av tillståndet prövas av den myndighet, som i normalfall meddelar tillstånd, även om det aktuella tillståndet har meddelats av regeringen efter överklagande. Innan ärendet avgörs skall tillståndshavaren beredas tillfälle att inkomma med yttrande i frågan.

Övergångsbestämmelser

1.

Denna bestämmelse innebär att de gamla tillstånden förs in under bestämmelserna i det nya prövningssystemet. De nya reglerna om återkallelse av tillstånd, om tillsyn och straff blir alltså tillämpliga även beträffande tillstånden som meddelats med stöd av 136 a § byggnadslagen. Sådana till-

stånd avser i många fall råvaruslag som i och med den nya lagens ikraftträdande blir prövningsfria. Till den del tillstånden avser sådana råvaruslag upphör de att gälla. Detsamma gäller villkor som är knutna till sådana råvaruslag. Vissa äldre tillstånd är formulerade på ett sådant sätt att de gäller både en viss kapacitet och en viss råvaruförbrukning. Om dessa faktorer är olika gäller i fortsättningen endast föreskriften om viss råvaruförbrukning. Detta gäller dock inte om anläggningen är hänförlig under den nya 4 §. I sådant fall gäller det gamla tillståndet såvitt det avser både kapacitet och råvaruförbrukning.

Sammanställning av remissyttranden över departementspromemorian (Ds I 1986:10) Användning av träfiberråvara – förslag om prövning

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av statens pris- och kartellnämnd (SPK), skogsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens industriverk (SIND), statens energiverk, domänverket, länsstyrelsen i Jönköpings län, länsstyrelsen i Kronobergs län vilken har bifogat yttrande från skogsvårdsstyrelsen i länet, av länsstyrelserna i Värmlands, Västmanlands, Kopparbergs och Västernorrlands län, länsstyrelsen i Jämtlands län vilken har bifogat yttranden av skogsvårdsstyrelsen i länet, Nedre Norrlands sågverksförening samt Västernorrlands och Jämtlands läns handelskammare, av länsstyrelsen i Västerbottens län vilken har bifogat yttranden av skogsvårdsstyrelsen i länet, Svenska skogsarbetareförbundets avd. 20 i Västerbottens län samt Sågverksintressenter Överbotten AB samt av länsstyrelsen i Norrbottens län.

Vidare har efter remiss yttrat sig Svenska Bioenergiföreningen (SVE-BIO), Svenska cellulos- och pappersbruksföreningen (SCPF), Svenska kommunförbundet, Svenska pappersindustriarbetareförbundet (SPIAF), Svenska skogsarbetareförbundet, Svenska träindustriarbetareförbundet (STIAF), Svenska Träskivor Service AB, Svenska värmeverksföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Sveriges Skogsägareföreningars Riksförbund (SSR) samt Sågverkens råvaruförening.

Landsorganisationen i Sverige (LO), har avstått från att yttra sig och hänvisar till yttranden direkt från Svenska pappersindustriarbetareförbundet, skogsarbetareförbundet och träindustriarbetareförbundet.

Dessutom har yttranden inkommit från Arboga kommun, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svenska Sockerfabriks AB, Svensk Brikettenergi AB samt Svenska Trädbränsleföreningen.

1 Synpunkter på grundläggande delar av förslaget om prövning av träfiberråvarans användning

1.1 Behovet av prövning samt motiven för prövningen

Prövning av användning av träfiberråvara enligt huvudlinjerna i promemorians förslag tillstyrks av skogsstyrelsen, länsstyrelserna i Värmlands, Västmanlands, Kopparbergs, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län, Svenska kommunförbundet, dock med reservation, Svenska pappersindustriarbetareförbundet, Skogsarbetareförbundet, Svenska träin-

dustriarbetareförbundet och Svenska Träskivor Service AB. Länsstyrelsen i Kronobergs län ansluter sig till motiven men tar inte ställning till om samhället bör pröva användningen av råvara.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att endast industriell användning av träfiberråvara bör prövas.

Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen, Sveriges industriförbund och Sveriges lantbruksuniversitet anser att endast användning av råvara för bränsleändamål bör prövas. Universitetets ställningstagande är inte förbehållslöst.

Domänverket och länsstyrelsen i Jönköpings län är tveksamma till prövning.

Prövning avstyrks av statens pris- och kartellnämnd, statens industriverk, statens energiverk, Svenska Bioenergiföreningen, Sveriges Skogsägareföreningars Riksförbund och Sågverkens råvaruförening.

Av dem som yttrat sig utan att ha remitterats förordar Arboga kommun prövning av råvaruanvändning för bränsleändamål, medan LRF, Svenska Sockerfabriks AB, Svensk Brikettenergi AB och Svenska Trädbränsleföreningen avstyrker förslaget om prövning.

Arbetsmarknadsstyrelsen och Svenska värmeverksföreningen tar inte ställning till frågan om prövning av råvaruanvändningen.

Nedan har synpunkter återgivits obearbetade, dock ibland med någon redigering för läsbarhetens skull. Endast sådana synpunkter som är utvecklade i förhållande till promemorians förslag har tagits med.

Skogsstyrelsen: Samhällets prövning bör inriktas på att reservera råvara för de verksamheter som kan ge största mervärde åt slutprodukterna och som kan skapa flest arbetstillfällen. Det är samhällets önskan att förhindra okontrollerad utslagning av industrier orsakad av råvarubrist. Det är särskilt angeläget att trygga råvaruförsörjningen för industrier i regionalpolitiskt prioriterade områden.

En reglering av träfiberanvändningen kan inte reservera råvara för vissa industrier. Möjligheten att i praktiken anskaffa råvara till viss industri kommer liksom hittills att vara beroende av marknadsförutsättningarna.

Länsstyrelsen i Värmlands län: Värmlands län tillhör en region där det råder brist på träfiberråvara. Råvaruförsörjningen är ett stort problem för skogsindustrin i regionen. Mot bakgrund av den bristsituation som råder för närvarande är det önskvärt att det sker en fortsatt prövning av träfiberanvändningen. De principer som föreslås i promemorian är riktiga och bör användas som utgångspunkt för prövning av användningen av träfiberråvara.

Länsstyrelsen i Jämtlands län: Motivet för en fortsatt prövning av användningen av träfiberråvaran ligger i det knappa utbudet av skogsråvara. Hur råvaran skall användas bör därför prövas mot bakgrund av hur den skall fördelas mellan olika användningsområden och mellan olika regioner. Däri måste även läggas bedömningen vilka branscher som har de bästa utvecklingsförutsättningarna.

Svenska pappersindustriarbetareförbundet: Under förutsättning att samhället vidtar avverkningsstimulerande åtgärder och att skogsråvara som kan användas för industriellt bruk inte eldas upp, är en marginell expansion av svensk skogsindustri möjlig.

Det är viktigt att en ökad användning av råvara medverkar till en ökad konkurrenskraft inom skogsindustrin. Detta innebär att staten måste ställa krav på vidareförädling.

Råvaran är begränsad och tillstånd till marginella expansionsinvesteringar måste ges till företag som kan medverka till en långsiktig tryggad sysselsättning. Råvaran skall gå till anläggningar med långsiktig lönsamhet.

Som ett led i oljeersättningspolitiken subventionerar samhället kraftigt de inhemska bränslena. Skogsenergiråvara är befriad från skatt, medan skatt och avgifter på olja uppgår till 529 kr/m³ olja. En ytterligare höjning med 199 kr har föreslagits. Denna styrmedelsskatt innebär en risk för att vi får mindre råvara till industrin samt att priset på industriråvara pressas upp. I dag går 5–10 % av virket som annars skulle ha kunnat användas som industriråvara till förbränning. Vad styrmedelsskatterna kostar samhället i form av förlorade exportintäkter är i dag omöjligt att säga.

Vi måste få en effektiv uppdelning av industrived och bränsleved. Om staten verkligen vill ha en ökad användning av skogsbränsle bör man låta skogsindustrin ta ett övergripande ansvar. Skogsindustrin har bäst möjlighet att tillverka skogsbränsle till rimliga priser.

Skogsarbetareförbundet: Viktiga principer vid prövningen är dels att industriråvara inte bör brännas upp, dels att prioritera inlandssågverken i Norrland och i fjällkommunerna.

Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen: Pappersindustrin är skogsindustrins mest expansiva delbransch. Virkesförrådet i landet har fortsatt att öka. Industrins virkesförbrukning ligger för närvarande klart inom den långsiktigt uthålliga avverkningsnivån. Råvaruprövningen är inte längre nödvändig från skogshushållningssynpunkt.

SCPF avstyrker bestämt att råvaruprövningen skall användas som regionalpolitiskt instrument. Att fördela skogsråvara enligt principen länets/kommunens virkesråvara till länets/kommunens industrier skulle snabbt få förödande konsekvenser för den svenska skogsindustrins internationella konkurrenskraft och påverka dess betalningsförmåga för virket. Med hänsyn till de allvarliga risker och nackdelar för skogsnäringen och samhället som promemorians prövningsprinciper skulle medföra, avstyrker SCPF förslaget om fortsatt råvaruprövning för skogsindustrin.

Genom de statliga ingripandena på skatte- och stödområdet har bränslesektorns konkurrensförmåga ifråga om skogsråvara kraftigt förstärkt. Effekten kan bli än större om olje- och kolpriserna skulle gå upp mera markant samtidigt som skattenivån bibehålls eller ytterligare höjs. Förädlingsbar råvara skall utnyttjas för industriell framställning av trävaror, massa och papper samt träskivor. SCPF kräver ett formellt förbud att vid eldning och framställning av bränsle använda industridugligt rundvirke och biprodukter från sågverken.

Svenska Träskivor Service AB: Träskiveindustrin i Sverige – främst spån- och träfiberskiveindustrierna – har vid upprepade tillfällen deklarerat sin oro över att viktiga industriråvaror i allt snabbare takt kommit att utnyttjas som bränsle eller som råvara för bränsleproduktion. Som en följd av denna utveckling har vedravarpriserna, och framför allt priserna på de

viktiga spånsortimenten, snabbt skjutit i höjden. Samtidigt har tidvis en mycket besvärande spånbrist konstaterats. Bristituationerna har varit mest uttalade under eldningssäsongerna.

Man kunde tidigt förstå att den nya inriktning som landets energipolitik givits skulle kunna komma att medföra betydande svårigheter för skivindustrin, detta eftersom spånet näst bark skulle bli den billigaste och mest lättillgängliga bränsleråvaran baserad på träfiber.

De åtgärder som statsmakten vidtagit för att stimulera användningen av inhemska bränslen har medfört att marknadskrafterna sedan lång tid tillbaka satts ur spel. Detta har skett, inte endast genom de bidrag och subventioner som lämnats till förmån för användning av inhemska bränslen, utan också genom de skatter och särskilda avgifter som införts på andra bränslen. Konkurrens på lika villkor om träfiberråvaran har därmed omöjliggjorts.

Sveriges industriförbund: Prövningsinstrumentet är inte lämpat att användas för regionalpolitiskt motiverad fördelning av träfiberråvara eller för fördelning mellan olika industrigrenar. Industriförbundet förordar fortsatt prövning av användningen av träfiberråvara för energiändamål med hänsyn till de långsiktiga konsekvenser för skogsindustrin som kan uppkomma till följd av en genom subventioner snedvriden prisbildning.

Sveriges lantbruksuniversitet: Virkesförsörjningsläget har väsentligt förbättrats. Mot den bakgrunden finns inte längre behov av prövning för användning av skogsråvara för skogsindustriella ändamål. Konkurrens är samhällsekonomiskt önskvärt, särskilt mot bakgrund av den på det hela rationella struktur som idag finns inom massa- och pappersindustrin.

De regionalpolitiska skälen är möjligen teoretiskt relevanta. Den hittillsvarande prövningen har dock inneburit att existerande stora anläggningar har gynnats av etableringskontrollen.

Beträffande användningar av träfiberråvara för bränsleändamål utanför den skogsindustriella sektorn är situationen något mer komplicerad. Det kan hävdas att de samhällsstöd som inhemska bränslen har genom befrielsen från energiskatt är samhällsekonomiskt motiverade, därför att energipolitiska risker kräver en mer diversifierad energisektor. I så fall skall bränslesektorn fritt få konkurrera om skogsråvaran. Å andra sidan kan man anse att det stöd som ges till inhemska bränslen inte är samhällsekonomiskt motiverat och snedvrider konkurrensen om råvaran. Speciellt kan man peka på att lönsamhetspressen i kommunala bränslesatsningar är otillfredsställande, genom att eventuella förluster utan alltför stora olägenheter kan täckas med skattemedel. I så fall är en prövning av användningen av träfiberråvara motiverad.

Statens pris- och kartellnämnd: Varje offentlig eller privat reglering av tillgången till en viktig råvara innebär risk för effektivitetsförluster i samhället. Den optimala fördelningen av råvaran uppnås vanligen när den fritt får köpas av företag och industrier som i konkurrens med andra kan betala för den och uppnå ett positivt resultat i rörelsen vid rådande konkurrens på färdigvarumarknaden.

Samhällets direkta stöd till förmån för inhemska bränslen är till stor del av övergående natur såsom olika former av indirekta stöd, t. ex. det

särskilda investeringsstödet, och skall ses mot bakgrund av att denna industri är nystartad och befinner sig i uppbyggnadsskedet.

Åtgärderna på energiskatteområdet avser dels att minska oljeberoendet, dels att minimera negativa miljöeffekter vid energianvändningen. De gäller övergripande samhällseliga mål och får därför ses som givna parametrar i en samhällsekonomisk kalkyl. Den kan inte anges som motiv för att bibehålla en reglering.

Det finns ingen anledning att tro att träfiberråvaran inte skulle komma att allokeras på ett optimalt sätt om gällande tillståndsgivning slopades. Om industrin inte kan bibehålla sin konkurrenskraft kan detta uppfattas som signaler till att resurser bör flyttas från en industri till andra industrier och näringsgrenar.

Statens industriverk: Kapacitetsutnyttjandet inom sågverk och massaindustri har under perioden 1980–1985 uppgått till i genomsnitt 89 resp. 88 %, vilket får anses högt. När det gäller skivindustrierna är de beroende av biprodukter från sågverken och utbudet av dessa varierar dels med konjunkturen, dvs försågningen, dels med väderleken. Dessutom är konkurrensen från energisektorn störst på dessa sortiment. Ett knappt utbud av skivindustriernas råvaror är dock inte ett tillräckligt motiv att behålla prövningen i sin helhet.

Den nuvarande prövningen indikerar att strukturen inom skogsindustrin snarast konserveras genom prövningen och en för lönsamhet och effektivitet nödvändig förändring förhindras.

Det är av regionalpolitiskt intresse att sågtimmer i Norrland i större utsträckning används i inlandet. Huruvida man bör använda en generell råvaruprövning eller nya former av regionalpolitiska styrmedel är dock inte givet.

SIND har tidigare (SIND PM 1983:9) uttalat sig för att prövningen av hushållningen med träfiberråvara ersätts av en anmälnings- och uppgiftslämnarskyldighet för förbrukare av sådan råvara kombinerad med en möjlighet för regeringen att besluta om prövning. Med ett sådant förfarande kan myndigheterna få en överblick av råvarusituationen och vid behov ingripa med prövning av viss verksamhet.

Statens energiverk: Huvudinvändningen mot regleringar jämfört med ekonomiska styrmedel, är att de ekonomiska incitamenten delvis sätts ur spel. En ökad konkurrens om råvaran skulle normalt leda till högre priser och därmed ge lönsamhet för ökad produktion. Regleras i stället användningen bortfaller drivkraften till större produktion. Problemen på användningssidan är att råvaran inte nödvändigtvis kommer att användas där det ekonomiska utbytet är störst.

Domänverket: Under inga omständigheter får reglering av råvaruströmmarna leda till att virkespriserna hamnar på en sådan nivå att skogsbrukets lönsamhet allvarligt försämras. Detta skulle ju i så fall leda till att avverkningarna ytterligare krymper i områden där lönsamheten redan i dag är tveksam, vilket i sin tur skulle motverka lagens huvudsyfte och ytterligare försvåra råvaruförsörjningen för den samlade skogsindustrin.

Det skall framhållas att det är virkesutbudet på marknaden och inte de inhemska fysiska virkestillgångarna som ej svarar mot den aktuella industrikapaciteten.

Vid eventuell ny lagstiftning bör regleringarna omfatta endast de delar av landet där de regionalpolitiska synpunkterna är viktiga och där samhället med andra metoder och medel anser sig behöva justera verkningarna av en fri marknadsekonomi.

Svenska Bioenergiföreningen: Argumenten om att regleringen av bränslevaran behövs på grund av att energisidan annars tar råvara från industrin, har inte visat sig hålla. Betalningsförmågan för energi är lägre än för industriråvara. Ett undantag finns, när det gäller råvaror för skivtillverkning – här finns viss priskonkurrens.

Det finns inte skäl att förmoda en markant ökad betalningsförmåga från bränslesektorn. En utvecklad bränslesektor är till fördel för skogsnäringen likväl som för nationen i stort. Utvecklingen av bränslesektorn motverkas genom regleringar av den föreslagna typen. Paragraf 136 a bör ersättas med ett enkelt anmälningsförfarande till skogsvårdsstyrelserna och skogsstyrelsen bör få i uppdrag att årligen redovisa utvecklingen till regeringen.

Sveriges Skogsägareföreningars Riksförbund: Skogsnäringen som helhet måste arbeta under marknadsekonomiska villkor. Risken med en prövning är att man permanentar en fördelning av råvaran som inte svarar mot marknadens krav. Detta leder till att incitamenten för förnyelse och anpassning inom skogsindustrin försvagas, vilket på sikt kan ge mycket allvarliga konsekvenser. Skogsindustrins känsla av absolut ansvar för det egna företagets virkesförsörjning kan undergrävas av regleringen. Det finns en tendens att betrakta råvarutillstånden som ett slags försörjningsgaranti från samhällets och skogsbrukets sida.

Utvecklingen inom bränslesektorn har i onödan hämmats genom nuvarande prövningsförfarande. Osäkerhet har skapats i användarledet vilket också har lett till återhållsamhet i satsningarna på producentsidan. Prövningen har därmed medfört en försämrad måluppfyllelse för energipolitiken.

Sågverkens råvaruförening: Det är principiellt tveksamt och praktiskt orealistiskt att styrning av svensk virkesråvara till vissa förädlingar skulle leda till bättre totalekonomi än om fri handel med virke råder. Fri etablering av trämekanisk industri, där råvaru- och andra förutsättningar finns, innebär såväl god företagsekonomi som samhällsnyttig användning av skogsråvaran.

Regleringar som försvårar den mindre och medelstora träindustrins strukturanpassning till marknads- och råvaruförutsättningarna kan inte vara motiverade från samhällssynpunkt.

Om samhället beslutar att svälta ut de importerade bränslena med en importskatt (självfallet kan klokheden i detta diskuteras) innebär det konsekvenser på många håll. Konkurrensen mellan den extremt elförbrukande termomekaniska tidningspappersproduktionen och sågverken är hård i gränsdimensionen 12–22 cm i topp. 10 öre/kWh högre elkostnad skulle förskjuta råvarubetalningsförmågan med 110 kr/m³ fub i sågverkens favör (allt annat lika). Råvaruföreningen vill dock inte motivera nya förslag till styrningar, men pekar på andra energipolitiska förhållanden som har effekter på delbranschernas råvarubetalningsförmåga än stödet till fastbränslepannor och skatt på importerade bränslen. – Varje industrigren bör själv-

fallet anpassa sig efter de skatter och avgifter samhället med goda eller dåliga argument lägger på.

Den nuvarande paragraf 136 a i byggnadslagen kan antingen upphöra eller förlängas provisoriskt och en avvecklingsplan utarbetas.

Lantbrukarnas Riksförbund: Lönsamhet i skogsbruk är en nödvändig förutsättning för ökad avverkning och ökad framtida skogsproduktion. Ekonomin kan förbättras genom ett naturligt samspel mellan skogsbränsle, massaved och timmersortiment i syfte att få högsta möjliga netto.

Kärnkraftsavvecklingen gör det energipolitiskt önskvärt att inhemska bränslen utnyttjas så långt möjligt för att ersätta kärnkraftsproducerad el. En uppföljning av kapacitetökning inom skogsindustrin och eldningssektorn samt vilka mängder och råvaruslag som förbränns kan vara motiverad. Enklast synes detta ske genom komplettering i fastbränslelagen med anmälningsskyldighet om kapacitetsökning samt uppgiftsskyldighet om förbrukning av olika typer av träfiberråvaror. – Mot denna bakgrund finns inget skäl att införa en ny träfiberlag.

1.2 Prövningspliktiga råvaruslag och verksamheter

De remissinstanser som har föreslagit att prövningen av träfiberråvaran bör upphöra och inte ersättas av något nytt prövningssystem, har i allmänhet avstått från att kommentera promemorians förslag om vilka undantag från prövningsskyldigheten som bör kunna medges. Det gäller både beträffande råvaruslag och råvaruvolymer.

Bortsett från dessa remissinstanser har ingen ifrågasatt prövning av rundvirke. Remissinstanserna har främst diskuterat sin syn på användning av sågverkens biprodukter, importerade råvaror samt returpapper.

Skogsstyrelsen: Spån eller annan skogsindustriråvara bör i första hand användas i skogsindustrin. Många sågverk hade dock till för några år sedan stora problem med avsättning av sågspån. Avsättning till bränsle av sågspån har därför blivit en god kompletterande inkomstkälla för många sågverk, även om den försålda volymen är liten. Huvuddelen av det spån som eldas upp förbrukas i den egna anläggningen, en användning som det knappast finns anledning eller möjlighet att reglera.

Statens energiverk: Verket ifrågasätter förslaget att sågverkens produktion av förädlade bränslen med spån som råvara eller sågverkens egen eldning av biprodukterna skall vara prövningspliktig. Sågverk, främst de mindre inlandsbaserade, måste ha möjlighet att använda spån som bränsle, då detta ofta under vissa årstider är en förutsättning för barkanvändningen inom sågverken.

Länsstyrelsen i Kronobergs län: När det gäller prövningsplikten får förslaget vissa egendomliga konsekvenser som närmare bör ses över. Det gäller t. ex. att spånskiveindustrier kan producera förädlade bränslen utan prövning, vilket fristående producenter av sådana bränslen eller sågverk inte kan. Även sågverkens biprodukter spån och flis föreslås bli prövningspliktiga och kan således inte användas/säljas av dem efter marknadsmässiga bedömningar. Det kan innebära stora nackdelar och försämrade lönsamhet.

Svenska värmeverksföreningen: Föreningen ställer sig frågande till varför restprodukter som faller vid sågverk och är lämpliga som bränsle skall provas enligt den nya lagen. Den volym sågspån som behövs som råvara för t. ex. skivindustrin bör även utan denna kontroll kunna tillhandahållas på marknadsmässiga grunder.

Sveriges lantbruksuniversitet: Sågverks- och annan träbearbetande industri bör automatiskt få rätt att själv disponera sina egna biprodukter. Något annat vore en alltför stark begränsning av marknadsekonomi och principiellt betänkligt.

Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen: Såväl med hänsyn till att skogsbränsletillgångarna nu är i stort sett intecknade som på grund av snedvridningen av konkurrensförhållandena är det nödvändigt att skärpa samhällets uppsikt så att industriråvara inte tas i anspråk för eldningsändamål. Om massa- och pappersindustrin genom eldning av industriråvara undandras delar av sitt råvaruunderlag skulle de negativa följdverkningarna för samhället bli omfattande.

SCPF kräver att det i träfiberlagen skall skrivas in ett formellt förbud att vid eldning och framställning av bränsle använda industridugligt rundvirke och biprodukter från sågverken. Till förbudet fogas sedan vissa undantagsregler. Undantagen kan dels vara generella, dels knutna till ett provningsförfarande i enskilda fall. Skogsråvara som saknar industriell användning får användas fritt inom bränslesektorn.

Statens industriverk: Det är tveksamt om användning av importerad råvara skall ligga utanför en provning, på grund av den uppenbara substituerbarheten mot inhemsk råvara. Dessutom kan i vissa fall import av råvara vara förknippad med krav på motprestation som t. ex. export av andra vedsortiment.

Svenska pappersindustriarbetareförbundet: Träfibergruppens förslag att importved inte skall vara tillståndspliktig innebär risk för en okontrollerad uppbyggnad av svensk skogsindustri. Det innebär också att exempelvis finska eller svenska intressen som inte har rätt att etablera sig i Finland kan starta eller expandera skogsindustriell verksamhet i Sverige med finsk råvara. Detta skulle skapa stora spänningar på den svenska och finska virkesmarknaden. Finland och finsk skogsindustri skulle inte acceptera att det i Sverige byggdes upp skogsindustrier med finsk råvara. Om exporten av råvara till Sverige stoppas skulle ett hårt tryck uppstå gentemot samhället att försörja dessa industrier med svensk råvara.

I promemorian utgår man från att returpapper inte kommer att eldas. Detta är ett oförsiktigt antagande. Om pappersindustrin skall våga göra investeringar för ökad återvinning av returpapper bör den vara säker på att kommunerna inte väljer att elda returpappret. Vissa kommuner med stor eldningskapacitet kan genom samhällets subvention av inhemska bränslen finna det lönsamt att elda returpapper. Här föreligger en uppenbar risk för blockering om inte denna fråga regleras i träfiberlagen och förordningen.

Svenska träindustriarbetareförbundet: Sågverksnedläggelser diskuteras i flera pågående strukturutredningar. Mot bakgrund av detta anser STIAF att det i dagens läge inte finns anledning att pröva sågverksindustrins råvaruförbrukning. Problemet är inte överkapacitet, utan snarare en tilltagande brist på industrikapacitet.

Flertalet remissinstanser som har kommenterat promemorians förslag, har tillstyrkt att gränserna för provningspliktiga råvaruvolymer bör gå vid 25 000 m³ fast mått råvara. Skogsstyrelsen och statens industriverk anser att 25 000 m³ fast mått kan vara en enhetlig gräns, oavsett råvaruslag.

Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen, Svenska pappersindustriarbetareförbundet, Svenska träindustriarbetareförbundet och Svenska Träskivor liksom Västernorrlands och Jämtlands läns handelskammare anser att 10 000 m³ fast mått är en alltför högt satt gräns för användning av råvara för bränsleändamål. Arboga kommun, som har kommunalt värmeverk för träbränsleledning, anser också att gränsen är för hög. Skogsarbetareförbundets avd. 20 i Västerbottens län är tveksam till att den provningsfria zonen utökas.

Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen: Några fria kvantiteter som ligger under en viss fastställd provningsgräns bör inte förekomma vid tillämpningen av förbuds- och tillståndslagstiftningen. Den provningsgräns om 25 000 m³ fast mått som föreslås i promemorian innebär att stora volymer industriråvara kan undandras skogsindustrin till förmån för bränslesektorn.

Svenska pappersindustriarbetareförbundet: SPIAF ser ingen anledning till höjningen av volymgränsen för provning från 10 000 till 25 000 m³fub. Eftersom eldningsanläggningar inte blir provningspliktiga för skogsavfall enligt träfibergruppens förslag skulle detta få orimliga konsekvenser. Alla eldningsanläggningar får nämligen då möjlighet att elda 25 000 m³fub industrived. Möjligheterna att kontrollera att eldningsanläggningarna inte använder ännu mer industrived skulle vara små. Gränsen 10 000 bör i stället sänkas för förbränningsanläggningar till exempelvis ett par tusen fast kubikmeter eller förbjudas helt.

För industriell användning av råvara är det viktigt att gränsen 10 000 m³ fub bibehålls. Speciellt sågverksindustrin kommer att få svårigheter i form av kraftigt höjda timmerpriser i samband med en konjunkturuppgång om gränsen höjdes. Av erfarenhet vet vi att det är svårt att få ner timmerpriserna i en lågkonjunktur.

1.4 Provning av industrikapaciteten

Ett fåtal remissinstanser har kommenterat förslaget att kapacitetsnivån skall provas och läggas fast i industrier som använder minst 100 000 m³ fast mått råvara per år.

Länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län tillstyrker förslaget. Förslaget avstyrks av statens industriverk, domänverket och Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen. Skogsstyrelsen är tveksam till förslaget.

Länsstyrelsen i Norrbotten: Att kapacitetstak kan läggas fast för företag som förbrukar över 100 000 m³ fast mått är en förutsättning för länsstyrelsens tillstyrkan av att den s. k. fria potten höjs.

Statens industriverk: Provningen av massaindustrins kapacitet kan inkluderas

deras i miljövårdsprövningen. När det gäller sågverken kan SIND inte se något behov av en sådan prövning.

Domänverket: Verket avstyrker bestämt att kapacitetsgränser för enskilda industrier skall sättas. Även om skalekonomin har ringa genomslag inom sågverksindustrin, visar erfarenheten såväl i från den trämekaniska som den fiberförbrukande industrin att det är utomordentligt svårt att förutse den tekniska utvecklingen. Det finns därför risk för att man lagstiftningsvägen i förväg sätter kapacitetsgränser som sedermera kan visa sig vara ekonomiskt olyckliga.

Svenska cellulos- och pappersbruksföreningen: SCPF avvisar förslaget om kapacitetsfastläggelse för större produktionsenheter. Förslaget om kapacitetstak skulle på oklara grunder kunna stoppa utbyggnaden av större konkurrenskraftiga anläggningar och motverka ett bättre utnyttjande av virkesråvaran. Ett kapacitetstak grundat på svensk råvara blir orimligt, eftersom kapacitetsutbyggnad kan baseras även på importved och returpapper.

2. Synpunkter på övriga delar av förslaget

2.1 Författningskonstruktionen: Grundläggande bestämmelser i en lag, regeringen bemyndigas att medge undantag från prövningsskyldigheten

Flertalet remissinstanser tillstyrker eller avstår från att kommentera förslaget. Det tillstyrks uttryckligen av skogsstyrelsen, länsstyrelserna i Väster- norrlands, Jämtlands och Norrbottens län, Svenska kommunförbundet, Svenska pappersindustriarbetareförbundet samt Skogsarbetareförbundet.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att lagen bör fastslå de nedre gränser för användning av träfiberråvara vid vilka prövningsskyldigheten inträder. Svenska cellulos- och pappersindustriarbetareförbundet och Väster- norrlands och Jämtlands läns handelskammare anser att lagen bör innehålla ett uttryckligt förbud för användning av industriellt förädlingsbar träfiberråvara för bränsleändamål.

2.2 Samordning med annan tillståndsprövning

Träfibergruppens uppfattning att prövning av träfiberråvaran inte behöver formellt samordnas med annan tillståndsprövning kommenteras endast av tre remissinstanser, nämligen skogsstyrelsen, länsstyrelsen i Kronobergs län och Svenska kommunförbundet. Alla delar denna uppfattning.

Svenska kommunförbundet: Många gånger kommer träfiberanläggningar som aktualiseras att vara av den omfattningen att deras lokalisering behöver prövas mot kommunens syn på mark- och vattenanvändning i översiktsplaner. Om anläggningen kan klassas som störande verksamhet kan detaljplan behöva upprättas innan frågan om bygglov prövas. I de flesta fall kan förmodligen en bygglovsprövning ske direkt mot översiktsplanen om anläggningen är avskilt belägen. Under alla omständigheter är det

viktigt med en tidsmässig samordning mellan prövningen enligt den föreslagna träfiberlagen och t. ex. plan- och bygglagen samt naturresurslagen.

Prop. 1986/87:105

2.3 Delegerad prövning

Förslaget att prövningen av användning av träfiberråvara till största delen delegeras till statens industriverk tillstyrks av skogsstyrelsen, länsstyrelserna i Kronobergs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län samt av Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen, Skogsarbetareförbundet och Svenska Träskivor Service AB.

Statens industriverk och Svenska träindustriarbetareförbundet avstyrker förslaget.

Statens industriverk: Arbetsgruppen föreslår att industriverket skall ta över stora delar av prövningen. Större utbyggnader skall även fortsättningsvis prövas på departementsnivå – endast beredningen av ärendena skall delegeras. Principiellt anser SIND att beredning och prövning bör ligga på samma ställe. Beredningen av större utbyggnader, dvs. inom massaindustrin, borde således ligga i regeringskansliet även fortsättningsvis. Dessutom är det inte rationellt med en uppdelning av beslutsansvaret, bl. a. därför att ingen då får överblicken över råvarusituationen. SIND anser därför att beredning och prövning av alla ärenden bör ske i regeringskansliet. Ett annat skäl till detta är att prövningen ofta innehåller bedömningar av politisk natur.

Svenska träindustriarbetareförbundet: STIAF anser att prövningen även i framtiden bör ligga på regeringen. Den argumentation som förs i promemorian för koncessionsgivning till massaindustrin finner förbundet hållbar och menar att den även kan appliceras på skivindustrin, som även denna kan ses som en processindustri. Då STIAF anser att sågverksindustrin för närvarande inte bör omfattas av prövningsplikt, samt att ingen industriråvara skall få eldas, faller motivet för att låta industriverket pröva vissa delbranschens råvaruanspråk.

2.4 Förenklat remissförfarande

Fem remissinstanser tillstyrker promemorian förslag om förenklat remissförfarande vid prövningen av verksamheters råvaruanspråk, tre är tveksamma och två avstyrker förslaget. Övriga avstår från kommentarer.

Arbetsmarknadsstyrelsen: AMS har självfallet nytta av att i god tid få kännedom om planerade utvidgningar och nyetableringar. Information om sådana förändringar på arbetsmarknaden kommer emellertid fram genom länsarbetsnämndernas och arbetsförmedlingarnas naturliga kontakter med företag och andra statliga myndigheter på länsplanet och behöver inte säkerställas genom formaliserade remissförfaranden.

Skogsarbetareförbundet: Förbundet anser att det föreslagna remissförfarandet är rimligt. Kvartalsvisa översikter över utbyggnadsärenden som tillställs förbundet bör avse såväl skogsindustri- som bränslesektorn.

Domänverket: Någon form av möjlighet till yttrande över enskilda ären-

den under handläggningens gång och före beslut måste medges branschorgan och övriga intressenter.

Svenska kommunförbundet: Kommunerna bör i likhet med länsstyrelserna alltid höras i ärenden som prövas enligt förslaget till träfiberlag, så att kommunen ges möjlighet att tillföra ärendet sina aspekter vad gäller främst sysselsättning och regionalpolitik. Styrelsen anser att även de fackliga organisationerna generellt bör höras.

Arboga kommun: Det är betydande investeringar som äger rum när en fastbränsleanläggning uppförs, ofta den största i kommunens historia. Det är därför av stor vikt att det givna tillståndet för användningen av trädbränslen i en anläggning skyddas och att trädbränslet kan utvinnas på rimligt avstånd. Därför är det av stor vikt att de som tidigare erhållit tillstånd får tillfälle att yttra sig över nya tillståndsansökningar inom regionen.

2.5 Villkor i samband med tillstånd

Förslaget om slopade tidsvillkor och allmänna villkor i tillståndsbeslut samt om en möjlighet att inskränka utnyttjade råvaruvolymer kommenteras endast av ett fåtal remissinstanser. Ingen avstyrker förslagen.

Skogsstyrelsen: Skogsstyrelsen ser det som positivt att tidsvillkor inte längre bör föreskrivas samt att tillståndsgiven kvantitet kan förändras till det faktiska råvarubehovet.

Svenska pappersindustriarbetareförbundet: SPIAF är positivt till ansatsen att minska vissa anläggningars tillstånd när tillstånden överskrider anläggningarnas behov. Tillståndsmyndigheten bör ha möjlighet att ge dispens om speciella skäl föreligger för det låga utnyttjandet av råvaran under de tre sista åren.

Svenska träindustriarbetareförbundet: I lagförslaget införs en regel som säger att given koncession skall kunna återkallas eller inskränkas om tillståndet under de tre senaste åren utnyttjats till mindre än 75 %. Detta gäller om minskningen kan förväntas bli bestående. STIAF tillstyrker detta förslag, då man härigenom kan hindra att företag begär extra stora koncessioner i syfte att hålla konkurrenter borta från marknaden.

Svenska Träskivor Service AB: Frågan om inskränkning av givna tillstånd där den tillståndsgivna volymen inte uppnås bör vidare utredas. Bedömning av eventuell inskränkning bör ske med utgångspunkt från en rad olika faktorer som inte enbart är kopplade till hur stor andel av den tillståndsgivna volymen som utnyttjats efter en viss tid.

2.6 Systemet med förvaltningsenheter

Förslaget att förvaltningsenhetsbegreppet slopas i råvaruprovningen tillstyrks av skogsstyrelsen, länsstyrelserna i Västernorrlands och Jämtlands län samt Svenska pappersindustriarbetareförbundet och Skogsarbetareförbundet. Övriga berör inte förslaget.

Skogsstyrelsen: Systemet med förvaltningsenhet bör upphöra och till-

stånd att använda råvara skall i stället vara knutet till och utnyttjas inom en anläggning.

Prop. 1986/87: 105

Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Slopan det av begreppet förvaltningsenheter bör bidra till ökad flexibilitet och bättre råvaruutnyttjande i förhållande till behovet.

2.7 Det kommunala vetot

Förslaget att den kommunala vetorätten tas bort i råvaruprövningen berörs av länsstyrelserna i Västernorrlands och Jämtlands län samt av Svenska kommunförbundet och Skogsarbetareförbundet. Samtliga tillstyrker.

Svenska kommunförbundet: Den prövning som sker enligt förslaget till träfiberlag innefattar inte frågor om hushållning med mark- och vattenområden. Styrelsen accepterar därför att det kommunala vetot tas bort i detta sammanhang.

2.8 Skogsvårdsstyrelsen som tillsynsorgan

17 remissinstanser har berört förslaget om att skogsvårdsstyrelsen bör överta ansvaret för tillsyn och kontroll från de kommunala byggnadsnämnderna. Samtliga tillstyrker förslaget.

Skogsstyrelsen: De skogsvårdsstyrelser som har uttalat sig om detta förslag är positivt inställda till uppgiften. De framhåller samtidigt att dessa nya arbetsuppgifter ej kan utföras inom ramen för nu tillgängliga resurser. Skogsstyrelsen instämmer i detta och förutsätter att problemet med att finansiera kostnaderna löses.

För att tillsynen skall kunna fungera bör skogsvårdsstyrelserna få rätt att fritt ta del av erforderliga handlingar och förhållanden av betydelse i sammanhanget.

Skogsstyrelsen anser därför att någon form av uppgiftsskyldighet vad gäller förbrukning av träfiberråvara bör skrivas in i den nya lagen. Uppgifterna bör redovisas till skogsstyrelsen årligen. Skogsstyrelsen lämnar förslag till komplettering av lagtexten:

”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om skyldighet för den som förbrukar träfiberråvara eller ur riket utför sådan vara att lämna uppgift om förbrukningen eller utförelsen.”

Länsstyrelsen i Västerbottens län: Tillsynen av efterlevnaden av bestämmelserna bör flyttas över till skogsvårdsstyrelserna. Dessa arbetar regionalt och har därmed en bättre överblick än ett kommunalt organ, dessutom besitter de en självklar kompetens för verksamheten.

Svenska kommunförbundet: Med hänsyn till att råvaruprövningen skiljs ut från byggnadslagstiftningen är det en självklarhet att byggnadsnämnden inte längre skall vara tillsynsorgan för träfiberanläggningar. En överflyttning till skogsvårdsstyrelserna verkar logisk mot bakgrund av den kompetens dessa organ har.

Förslag till

Lag om träfiberråvara

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

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

2 §

Med träfiberråvara avses i denna lag

1. rundvirke,
2. sådan råvara, som härrör från rundvirke.

Bark utgör inte träfiberråvara.

3 §

I följande typer av anläggningar får träfiberråvara inte användas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

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.

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.

5 §

Ett tillstånd får inskränkas eller upphävas om det under de tre senast förflutna kalenderåren genomsnittligt har utnyttjats mindre än till 75 procent och den minskade användningen kan förväntas bli bestående. Ändringen får endast avse den del av tillståndet som inte har utnyttjats. Om verksamheten vid anläggningen har lagts ner får dock tillståndet upphävas omedelbart. Tillståndet får också inskränkas eller upphävas på ansökan av tillståndshavaren.

6 §

Tillsynen över efterlevnaden av denna lag samt föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av denna lag utövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillsynsmyndigheten).

7 §

På begäran av tillsynsmyndigheten skall innehavaren av en anläggning

1. lämna myndigheten de upplysningar och tillhandahålla de handlingar som behövs för tillsynens utövande, och
2. ge myndigheten tillträde till anläggningen i den omfattning som behövs för tillsynens utövande.

8 §

Om en begäran enligt 7 § inte följs får tillsynsmyndigheten vid vite förelägga innehavaren att fullgöra sin skyldighet.

9 §

Tillsynsmyndighetens beslut enligt 7 och 8 §§ får överklagas hos kamrarrätten genom besvär.

10 § Den som har meddelats tillstånd enligt 3 § skall årligen betala en avgift för täckande av kostnaderna för tillsynen (tillsynsavgift). Regeringen får meddela föreskrifter om tillsynsavgiften. Beslut om uttagande av tillsynsavgift meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

11 §

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.

12 §

Brott som avses i 11 § får åtalas av allmän åklagare endast om brottet har anmälts till åtal av tillsynsmyndigheten.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.
2. I anläggningar som omfattas av 3 §, där verksamheten vid lagens ikraftträdande bedrivs med tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen (1947: 385), skall tillstånd och villkor som har meddelats enligt sistnämnda lag i tillämpliga delar anses som meddelade enligt den nya lagen.
3. I anläggningar som omfattas av 3 §, där verksamheten vid lagens ikraftträdande bedrivs utan tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen (1947: 385), får verksamheten bedrivs utan tillstånd så länge användningen av träfiberråvara inte överstiger användningen under basåret. Med basår avses det av åren 1973, 1974 och 1975 då användningen vid anläggningen var högst. Vid anläggningar för framställning av träddränsle och vid eldningsanläggningar avses med basår dock det av åren 1980, 1981 och 1982 då användningen vid anläggningen var högst.
4. Föreskrifter i 136 a § byggnadslagen (1947: 385) om förvaltningsenheter gäller till utgången av år 1987. Förvaltningsenheter får dock registreras endast om ansökan har gjorts före den nya lagens ikraftträdande.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1987-02-11

Närvarande: justitierådet Knutsson, f. d. justitierådet Sterzel, regeringsrådet Tottic.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 5 februari 1987 har regeringen på hemställan av statsrådet Peterson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om träfiberråvara.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Bengt Agartz.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

5 §

Innebörden av paragrafens andra mening är oklar. Lagrådet ifrågasätter om det inte är tillräckligt att föreskriva att tillståndet inte får inskränkas mer än att det motsvarar den förväntade framtida användningen. För den händelse tillståndshavaren själv begär att tillståndet inskränks eller upphävs torde hans begäran alltid böra bifallas. Vidare bör i paragrafen tas upp en regel om beslutanderätten i frågor om inskränkning och upphävande av tillstånd.

Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande utformning:

”Om ett tillstånd under de tre senast förflutna kalenderåren genomsnittligt har utnyttjats mindre än till 75 procent får tillståndet inskränkas, dock ej mer än till vad som motsvarar den förväntade framtida användningen. Har verksamheten vid anläggningen lagts ner får tillståndet upphävas.

Ett tillstånd skall också inskränkas eller upphävas om tillståndshavaren begär det.

Beslut enligt denna paragraf meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.”

Övergångsbestämmelserna

Som framgår av specialmotiveringen innebär punkt 3 i övergångsbestämmelserna en viss skärpning av tillståndskraven för äldre anläggningar. Lagrådet ifrågasätter om det inte bör medges att verksamheten vid dessa anläggningar fortsätter enligt äldre regler under en övergångstid i avvaktan på att erforderligt tillstånd enligt den nya lagen hinner utverkas.

