

Nr 66

Utlåtande i anledning av väckta motioner om utredning av frågan om luftföreningarnas inverkan på människan samt om lagstiftning angående luftföreningar.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft tre inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nämligen

- 1) de likalydande motionerna nr 162 i första kammaren av herr *Mårtensson m. fl.* och nr 188 i andra kammaren av herr *Svenning m. fl.* om lagstiftning angående luftföreningar, samt
- 2) motionen nr 22 i andra kammaren av herr *Svenungsson* och fru *Eriksson* i Stockholm om utredning av frågan om luftföreningarnas inverkan på människan.

I *motionerna I:162 och II:188* har hemställts, »att riksdagen måtte besluta i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning för införande i vårt land av lagstiftning mot luftföreningar».

I *motion II:22* har hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller, att frågan om luftföreningarnas inverkan på människan göres till föremål för en skyndsam utredning».

Angående de skäl motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till *motionerna II:22 och II:188*.

Över *motionerna I:162 och II:188* har utskottet i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande från kommerskollegium och byggnadsstyrelsen, varjämte på utskottets begäran yttrande avgivits av Sveriges industriförbund, Sveriges fastighetsägareförbund, Svenska stadsförbundet och Landskommunernas förbund.

Över *motionen II:22* har utskottet i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande från medicinalstyrelsen och statens institut för folkhälsan. Därjämte har på utskottets begäran Stockholms stads hälsovårdsnämnd avgivit yttrande.

Gällande bestämmelser

Speciell lagstiftning mot förening av atmosfären, som klarlägger i vilken utsträckning skyldighet föreligger att tåla förening av luft genom

rök, sot, gaser eller liknande finnes inte i vårt land. I några fall har olägenheter, som uppkommit i följd av luftföroreningar i samband med industrialiseringen och den ökade tätbebyggelsen, blivit föremål för domstols prövning, varför vissa principer för de s. k. immissionernas rättsliga bedömning så småningom blivit vedertagna.

Därest luftförorening från industri eller annan anläggning är av sådan omfattning att den kan betraktas som *sanitär olägenhet* kan ingripande ske jämlikt 62 § *hälsovårdsstadgan*. I detta lagrum stadgas, att industri samt upplag av varor eller avfall skall vara så inrättat att sanitär olägenhet ej uppkommer därav.

Historik

I *motioner* till 1950 års riksdag riktades uppmärksamheten på den skada, som kan uppkomma på mark och växtlighet genom rök från industriella anläggningar. Under hänvisning till att det här rörde sig om besvärliga tekniska problem hemställde *allmänna beredningsutskotten* i sina av riksdagen godkända utlåtanden att en förberedande kommitté först borde få i uppdrag att kartlägga problemen, varefter grund skulle finnas för att bedöma frågan huruvida det fanns anledning att tillsätta ett egentligt utredningsorgan.

Motionerna medförde att handelsdepartementet hemställde till Ingeniörsvetenskapsakademien att göra en undersökning av rökskadeproblemen och till Kungl. Maj:t inkomma med redogörelse för undersökningen och förslag till fortsatta åtgärder.

År 1956 överlämnade kommittén sin utredning (*IVA:s bränslatekniska meddelande nr 24*) med förslag till Konungen. Kommittén uttalar sammanfattningsvis bl. a. följande:

Som framgår av bilagan har endast i mycket begränsad omfattning förekommit allvarligare fall av skadegörelse och andra störningar på grund av atmosfärens förorening genom rökgaser och andra avgaser från industri-anläggningar. I jämförelse med många andra industriländer är förhållandena i Sverige sålunda ganska gynnsamma. Akademien anser det icke vara påkallat att genom ny lagstiftning ändra den nu tillämpade rättspraxisen på området.

Akademien föreslog dock att frågans vidare utveckling borde följas och att akademien härför skulle tillsätta en särskild nämnd för rökgasfrågor. Kostnaderna för nämnden beräknades till 14 000 kr. per år, vilken summa akademien anhöll få beviljad som särskilt årligt anslag.

Akademiens framställning föranledde ej någon Kungl. Maj:ts åtgärd, varför nämnden ej kom till stånd.

I *lagberedningens förslag till jordabalk* (SOU 1960:24), som för närvarande är föremål för remissbehandling, finnes i 3 kap. 2 § förslag till ett stadgande av innebörd, att fast egendom icke får nyttjas på sådant sätt att

granne utsättes för buller, skakningar, rök, gnistor, hetta, köld, stank eller annat dylikt utöver vad i orten är eller kan påräknas bliva vanligt, med mindre besväret ändock bör tålas med hänsyn till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden eller till dess ringa betydelse.

Remissyttranden över motionerna I:162 och II:188

Motionsyrkandena har tillstyrkts av byggnadsstyrelsen, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Sveriges fastighetsägareförbund.

Byggnadsstyrelsen har anfört:

Som motionärerna framhållit har den ökade förekomsten av luftföroreningar medfört obehag och värdeförstöring, särskilt inom tätare bebyggelse. I vad mån luftföroreningarna även medför hälsovådliga följder för inbyggarna inom tätbebyggda områden torde ännu icke vara tillfredsställande utrett. Frågan om en utredning i detta ämne behandlas i en annan motion till årets riksdag, motionen II:22. I den nu förevarande motionen synes man närmast ha tagit sikte på de luftföroreningar som åstadkommes av fasta anläggningar såsom värmecentraler och industrier. Emellertid torde även luftföroreningar orsakade av den ständigt växande motortrafiken böra beaktas.

Vid bebyggelseplaneringen söker man genom de medel som därvid står till buds minska vådorna av sot, rök, illaluktande gaser och buller. Som exempel må nämnas att man försöker åstadkomma avskiljande zoner mellan industri och bostadsbebyggelse, vanligen genom parkbälten, att man vid val av markområden för industri och för bostadsbebyggelse tar hänsyn till förhärskande vindriktningar samt att man, i de fall då möjligheterna är små att avgränsa industrierna på ovannämnda sätt, genom stadsplanebestämmelser reglerar arten av den industri som kan tillåtas, t. ex. genom föreskrift att vissa områden icke får användas för sådant industriellt ändamål som kan vara störande med hänsyn till sundhet, brandfara eller trevnad. Byggnadsnämnden har även vissa möjligheter att i samband med prövning av frågor om tillstånd till aktuella byggnadsföretag meddela föreskrifter angående skäligen skyddsåtgärder i fråga om höjd å skorstenar, luftintag till byggnader etc.

Såsom framhållits i motionen är möjligheten att med stöd av gällande hälsovårdslagstiftning ingripa mot olägenheter som åsamkas av luftföroreningar mycket begränsade. Det synes bl. a. därför motiverat att den av motionärerna föreslagna utredningen kommer till stånd.

Svenska stadsförbundet framhåller att problemet bör göras till föremål för en allsidig utredning och anför:

Enligt styrelsens mening har luftföroreningsproblemet på sina håll även här i landet nått den storleksordningen att effektiva motåtgärder måste övervägas. Som motionärerna framhållit erbjuder gällande hälsovårdsstadga endast begränsade möjligheter att komma till rätta med problemet. Styrelsen finner det därför i hög grad angeläget att frågan om bästa sättet att bekämpa luftföroreningen göres till föremål för en allsidig utredning.

Svenska landskommunernas förbund har anfört:

Frågan om luftföreningars bekämpande är utan tvivel komplicerad och styrelsen kan vitsorda att hälsovårdsnämnderna inte sällan har svårigheter när det gäller att ingripa mot sådana föreningar. Bestämmelserna i hälsovårdsstadgan synes ej ge tillräckligt stöd för ingripanden mot luftföreningar annat än i särskilt svåra fall. Det förefaller emellertid sannolikt att en lagstiftning som den i motionerna skisserade skulle bli ett värdefullt komplement till gällande bestämmelser och underlätta för hälsovårdsmyndigheterna att övervaka bestämmelsernas efterlevnad och att bedöma när ingripanden kan och bör ske. Styrelsen tillstyrker därför den i förevarande motioner begärda utredningen.

Sveriges fastighetsägareförbund har framhållit:

Även enligt förbundets erfarenhet förekommer det i viss utsträckning att skadegörelse förekommer på byggnader och andra föremål till följd av skorstensrök från större industrianläggningar och större panncentraler. Framför allt gäller detta vid sopeldning samt vid eldning i större anläggningar med tjocka oljor och kol, medan däremot eldning med lätta oljor och koks i vanliga hyreshus enligt förbundets uppfattning icke nämnvärt åstadkommer luftföreningar.

På grund av det anförda tillstyrker förbundet motionärernas anhållan om en utredning i frågan varjämte förbundet hemställer att förbundet måtte beredas tillfälle tillsätta en representant i utredningen.

Sveriges industriförbund redogör inledningsvis i sitt yttrande för den ovannämnda av Ingeniörsvetenskapsakademien verkställda utredningen och anför vidare:

Sedan kommittén avgav sin utredning torde någon försämring ej ha inträtt i fråga om verkningar av rökgasavledning från industriföretag. Tvärtom har man genom införande av moderna stoftavskiljare vid en rad industrier minskat stoftavgången, samtidigt som övergång till oljeeldning minskat både stoft- och svaveldioxidmängderna i industriens rökgaser.

I Skövde har på länsstyrelsens initiativ gjorts en utredning om rökgaserna från stadens industrier. Utredningen, som arbetade under åren 1955—59 och bekostades av industrien, resulterade i en rad åtgärder vid de berörda företagen. Därtill rekommenderades tillsättande av en permanent samarbetsdelegation med uppgift att följa rökgasfrågornas utveckling. En sådan delegation har kommit till stånd och denna lösning anses både av myndigheterna och av industriföretagen vara en smidig väg att fortlöpande hålla kontakt med det vanligen lokalt betonade luftföreningssproblemet och erforderliga åtgärder kan komma till stånd i samråd mellan de lokala myndigheterna och industriföretagen.

Industrien bevakar även centralt utvecklingen på luftföreningssområdet genom Industriförbundets vatten- och luftvårdskommitté.

Det är Industriförbundets uppfattning att luftföreningssproblemet i Sverige icke är tillnärmelsevis så allvarligt och komplicerat som i många andra industriländer, dels på grund av vårt lands ringa befolkningstäthet, dels emedan vår industri i stor utsträckning är utspridd över landet.

Förbundet anser likväl att en förutsättningslös utredning av luftföreningssfrågorna kan vara motiverad. Direktiven för utredningen bör sålunda

ej, som motionärerna föreslår, gå ut på framläggande av förslag till ytterligare lagstiftning, utan behovet därav bör ingående prövas.

Då frågan ur ekonomisk och teknisk synpunkt i hög grad berör industriföretagen, förutsätter förbundet att industrien kommer att företrädas i en eventuell utredning.

Kommerskollegium har i ärendet inhämtat utlåtanden från handelskammarna i Stockholm, Malmö, Göteborg och Gävle. Kollegium anser, att prövningen av frågan om utredning för införande i vårt land av lagstiftning mot luftföroreningar tills vidare bör anstå samt anför:

Otvivelaktigt är det en angelägen samhällelig uppgift att förhindra skador på person och egendom till följd av luftföroreningar och det av motionärerna framförda förslaget om en utredning för införande av lagstiftning mot sådana föroreningar är därför mot bakgrunden av den fortgående industrialiseringen naturligt. Motionärerna hänvisa till att sådan lagstiftning redan finnes i utlandet och att erfarenheterna av denna kunna tillgodogöras vid utredningsarbetet. Kännedomen om hithörande omständigheter i utlandet lärer dock ha tämligen begränsat värde i detta sammanhang och i själva verket torde det, såsom Skånes handelskammare framhållit, icke vara ändamålsenligt att överföra ett annat lands bestämmelser till våra förhållanden. En svensk lagstiftning mot luftföroreningar måste i huvudsak bygga på kunskap om förekomsten och verkningarna av sådana föroreningar inom vårt land. Även om åtskilliga lokala undersökningar till utforskande härav gjorts inom olika delar av landet, torde den för en lagstiftning erforderliga helhetsbilden alltjämt saknas. Det gäller därför närmast att föra forskningen vidare på detta område. Denna fråga har för övrigt berörts i en till årets riksdag avlåten motion nr II:22 om utredning av frågan om luftföroreningarnas inverkan på människan. Enligt kollegii mening bör staten på lämpligt sätt lämna sitt stöd till den nödvändiga tekniska forskningen på området.

Under ovan angivna förhållanden finner kollegium att prövningen av frågan om utredning för införande i vårt land av lagstiftning mot luftföroreningar tills vidare bör anstå. Härvid må erinras om att, därest påtagliga missförhållanden skulle framträda, möjligheter redan nu finnes att komma till rätta med dem, nämligen med stöd av bestämmelsen i 62 § hälsovårdsstadgan. Härtill kommer att det under remissbehandling varande förslaget till ny jordabalk under 3 kap. 2 § upptager stadgande bl. a. om vissa luftföroreningar.

Remissyttranden över motionen II:22

Motionsyrkandet har tillstyrkts av samtliga remissinstanser.

Medicinalstyrelsen anför:

Ur de medicinska och hygieniska synpunkter medicinalstyrelsen har att företräda kan styrelsen oreserverat tillstyrka att den begärda undersökningen igångsättes snarast möjligt genom statens institut för folkhälsan försorg och att institutet därför tillförsäkras erforderliga medel.

Stockholms stads hälsovårdsnämnd tillstyrker bifall till motionen och hänvisar i sitt yttrande till en vid yttrandet fogad promemoria med synpunkter på problemet speciellt med avseende på förhållandena i Stockholm.

Styrelsen för statens institut för folkhälsan har tillstyrkt motionsyrkandet samt anfört:

I styrelsens utlåtande den 15 oktober 1960, som i avskrift här bifogas, över Stockholms stadsfullmäktiges underdåniga hemställan om utredning i nämnda fråga underströk styrelsen behovet av att en sådan utredning snarast påbörjades och förklarade, att institutet var berett att verkställa denna under förutsättning att ett belopp å sammanlagt 169 000 kronor ställdes till styrelsens förfogande under budgetåren 1961/62—1963/64. Utredningen kostnadsberäknades till totalt 472 000 kronor, varav 303 000 kronor beräknades kunna täckas av den normala tilldelningen av anslag till institutets allmän-hygieniska institution, som är samorganiserad med nämnda avdelning. Av det för budgetåret 1961/62 äskade beloppet, 111 000 kronor, avsåg 19 000 kronor avlöningskostnader och 92 000 kronor instrumentkostnader.

Styrelsen vill erinra om att i innevarande års statsverksproposition föreslagits en tjänst som förste kemist i Ae 23 vid allmän-hygieniska avdelningen för att förse avdelningen med kemisk sakkunskap bl. a. för studiet av luftföroreningar. Därest denna tjänst inrättas, torde avdelningens övriga behov av personella resurser för ifrågavarande utredning under budgetåret 1961/62 kunna tillgodoseas ur institutets anslag för avlöningar.

Det är dock icke möjligt för institutet att ur sitt anslag för inköp och underhåll av inventarier bestrida de ovannämnda 92 000 kronorna, som erfordras för anskaffande av den för utredningen erforderliga apparatutrustningen. Institutets anslag för inköp och underhåll av inventarier, som är maximerat och innevarande budgetår uppgår till 105 000 kronor, skall täcka behovet å institutets samtliga verksamhetsgrenar på allmänhygienens, yrkeshygienens, födoämneshygienens och vitaminhygienens områden. Styrelsen ser sig därför nödsakad meddela, att den planerade utredningen ej kan komma till stånd, såframt inte ifrågavarande belopp av 92 000 kronor för apparatutrustningens anskaffande kan tillföras institutet.

Styrelsen finner det synnerligen beklagligt, om den tilltänkta utredningen ej kan bli förverkligad, då de spörsmål, den avser att belysa, är av stor betydelse ur folkhälsosynpunkt. Utöver vad styrelsen härutinnan anfört i sitt ovannämnda utlåtande vill styrelsen framhålla, att medicinalstyrelsens cancer-registrering första verksamhetsåret (1958) givit starkt stöd åt uppfattningen, att storstadsluften är en väsentligt bidragande faktor, då det gäller uppkomsten av lungcancer. Sålunda befanns lungcancerfrekvensen vara 3,4 gånger större i rikets tre största städer än på landsbygden. I Stockholm har lungcancerfrekvensen befunnits vara 4,6 gånger större än på landsbygden.

Vid yttrandet är fogat ett utlåtande över Stockholms stadsfullmäktiges anhållan om utredning av frågan om luftföroreningarnas inverkan på människan, vari styrelsen för statens institut för folkhälsan den 15 oktober 1960 lämnat en orientering rörande luftföroreningens problem, varav framgår bl. a. att omfattande undersökningar på luftföroreningens område gjorts på vissa håll utomlands, men att för Sveriges del endast ringa sådana ha utförts. Styrelsen för folkhälsoinstitutet har påpekat att erfarenheter, som vunnits utomlands på detta område, endast i ringa omfattning kan överföras på svenska förhållanden, då luftföroreningarnas art och mängd är beroende

av faktorer — luftföroreningskällans beskaffenhet, spridningsförhållanden m. m. — som är lokalt betingade. Studier häröver måste följaktligen utföras lokalt. Beträffande de metoder, som användes härför, kan emellertid erfarenheter som vunnits i utlandet nyttiggöras här. Institutet har, både med hänsyn till den nuvarande situationen och den framtida, då motorism och urbanisering ytterligare intensifierats, funnit nödvändigt att luftföroreningarnas problem grundligt utredes i landet. Ett ingående studium av dessa problem väntas — förutom de resultat som kan fås beträffande inverkan på hälsan — även lämna resultat, som kan nyttiggöras för stadsplanering och uppförande av nya industrianläggningar. En snabb igångsättning av den föreslagna utredningen anses av institutet vara trängande, inte minst ur dokumentationssynpunkt med hänsyn till hälsoeffekternas långtidskaraktär.

Utskottet

I motionerna I:162 och II:188 har yrkats utredning i syfte att införa lagstiftning mot luftföroreningar. Motionärerna framhåller, att frågan om bekämpandet av luftföroreningar under de senaste åren aktualiserats och medfört lagstiftning i flera länder. Enligt motionärernas uppfattning företer luftföroreningarna stora likheter med vattenföroreningar. I båda fallen kan en viss hälsovådighet påvisas, högradig dock endast under särskilt ogynnsamma omständigheter. De väsentliga argumenten för lagstiftning har varit föroreningarnas ekonomiska skadegörelse och den vantrevnad som de medför. Motionärerna anser, att tiden nu är inne att även i vårt land överväga införande av lagstiftning för begränsning av luftföroreningar.

I motionen II:22 framhålles, att motorfordonsparkens ökning och industriens expansion ökar luftföroreningarna och därmed också hälsoriskerna. Motionärerna anser därför, att frågan om luftföroreningarnas inverkan på människan skyndsamt bör utredas.

Det är enligt utskottets mening en viktig och angelägen uppgift för samhället att förhindra skador på person och egendom till följd av föroreningar av atmosfären. Motionärernas yrkanden är mot bakgrunden av den tillväxande motorfordonstrafiken och fortgående industrialiseringen med därav följande föroreningar av luften välmotiverade. I motionerna I:162 och II:188 har hänvisats till att lagstiftning mot luftföroreningar redan finnes i vissa främmande länder. Enligt motionärernas mening borde erfarenheter av denna lagstiftning kunna tillgodogöras vid utredandet av frågan om införande av svensk lagstiftning i ämnet. Även om kännedom om hithörande förhållanden i utlandet givetvis är av ett visst värde, kan emellertid enligt utskottets mening icke alltför vittgående slutsatser dragas av förhållandena i främmande länder. Såsom framgår av remissyttrandet av statens institut för folkhälsan är arten och omfattningen av luftföroreningarna beroende av

flera lokalt betingade omständigheter, bland andra topografiska förhållanden och väderlekstyper. En svensk lagstiftning i ämnet måste därför huvudsakligen bygga på kunskap om förekomsten av samt verkningarna såväl på person som egendom av luftföreningarna i vårt land. Enligt vad som uppgivits har vissa lokala undersökningar härav gjorts i olika delar av landet. Emellertid synes kunskapen om de med luftföreningarna förenade problemen ännu i väsentliga avseenden vara alltför begränsad för att kunna läggas till grund för lagstiftning. Det är därför enligt utskottets mening angeläget, att forskningen på området beredes nödiga resurser. Behovet av lagstiftning bör bedömas på grundval av de rön, som en intensifierad forskning i ämnet kan ställa till förfogande. Det synes utskottet därför ändamålsenligt, att utredningsarbetet i första hand tar sikte på de tekniska problemen i sammanhanget.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

A. att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I:162 och II:188, samt med bifall till förevarande motion, II:22, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att frågan om luftföreningarnas inverkan på person och egendom utredes, samt

B. att motionerna I:162 och II:188, i den mån de icke kan anses besvarade genom vad utskottet under A. hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 21 november 1961

På andra lagutskottets vägnar:

Axel Strand

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand*, Axel Svensson, fru Carlqvist, fru Gärda Svenson, herr Birke, fröken Nordström, herrar Lars Larsson och Nyman;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Odhe*, fröken Sandell, fru Gunne*, herrar Johansson i Södertälje, Wahrendorff, fru Eriksson i Ängelholm och herr Carlsson i Huskvarna.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.