

Nr 24

Utlåtande i anledning av väckta motioner om förslag till luftvårdslag.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 13 i första kammaren av herr *Adolfsson* och nr 28 i andra kammaren av herr *Jansson m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om tillsättande av en utredning med uppgift att utarbeta förslag till luftvårdslag, innefattande bl. a. bestämmelser angående bensin- och dieseldrivna motorfordons utrustande med avgasrenare samt sådan översyn av bestämmelserna för stads- och trafikledsplanering, som kan främja syftet att minska luftföroreningarna».

Beträffande motionernas fullständiga innehåll får utskottet, i den mån redogörelse ej lämnas nedan, hänvisa till motionen II:28.

I motionerna nr 123 i första kammaren av herr *Sörenson* och nr 167 i andra kammaren av herr *Wiklund m. fl.* har begärts snabbutredning och förslag till 1967 års riksdag om obligatoriskt utrustande av nya motorfordon med avgasrenare. Motionerna behandlas i tredje lagutskottets utlåtande nr 25 år 1966.

Gällande bestämmelser

Regler som kan läggas till grund för åtgärder mot luftförorening finns på flera olika rättsområden. Viktigast från praktisk synpunkt är en rad offentligrättsliga bestämmelser, vilkas tillämpning övervakas av administrativa myndigheter. Vid sidan härav har i domstolspraxis utbildats regler, som innebär att enskild person under vissa förutsättningar hos domstol kan erhålla rättsskydd mot luftförorening och andra s. k. immissioner från fast egendom. Dessa civilrättsliga regler om immissioner finns ej bestämda i lag utan tillhör den oskrivna rätten.

De effektivaste reglerna om förebyggande åtgärder mot luftföroreningar torde finnas på *planlagstiftningens område*, alltså väsentligen i byggnadslagens och byggnadsstadgans regler om bebyggelseplanering. Begreppet luftförorening återfinns visserligen inte i dessa författningar, men vid tillämpningen av reglerna om olika slags planer m. m. spelar hygieniska, ekonomiska och sociala synpunkter stor roll och därmed även önskemålet att förebygga luftföroreningar.

Byggnadslagstiftningens detaljbestämmelser om byggande och byggnadslov innehåller regler som tjänar till att förekomma luftförorening. De återfinns i byggnadsstadgans 5 kap., som i första hand är tillämpligt på byggnader inom vissa planlagda eller eljest reglerade områden men också gäller stora och betydelsefulla byggnader i övrigt, t. ex. industribyggnader. Enligt 44 § 7 mom. byggnadsstadgan skall bl. a. eldstäder och andra anordningar för uppvärmning, rök- och ventilationskanaler, avlopp, bränsleförråd och dylikt så anordnas, att risk för sanitär olägenhet icke uppkommer. Vilka krav som i det särskilda fallet skall ställas på de uppräknade anordningarna har ansetts utgöra frågor av så utpräglat teknisk karaktär, att de ej lämpligen kunnat behandlas i byggnadsstadgan. Byggnadsstyrelsens anvisningar innehåller emellertid åtskilligt härom. En ny upplaga av dessa anvisningar skall utges innevarande år. — Bestämmelserna om byggnadslov har betydelse därigenom att de ger byggnadsnämnderna tillfälle till kontroll över att de hygieniska synpunkterna och trevnadssynpunkterna blir tillgodosedda. Det förutsätts, att samarbete skall ske med hälsovårdsnämnderna i frågor av detta slag.

I *hälsovårdslagstiftningen* och då särskilt i hälsovårdsstadgan återkommer begreppet sanitär olägenhet på åtskilliga ställen. Luftföroreningar är en av de vanligaste och viktigaste formerna av sanitär olägenhet. Av intresse i förevarande sammanhang är särskilt bestämmelserna i 62—64 §§ hälsovårdsstadgan. Enligt 62 § skall anläggning för industri, hantverk eller annan näring samt upplag av varor eller avfall vara så anordnade och inrättade och skall så underhållas, drivas och skötas, att de ej medför sanitär olägenhet. I 63 § stadgas tillståndstvång för vissa angivna anläggningar och upplag, som till sin typ visat sig vara särskilt ägnade att medföra sanitär olägenhet för grannskapet. De får icke utan tillstånd av hälsovårdsnämnden anordnas eller inrättas och ej heller så ändras att därav kan följa ökad sanitär olägenhet. Bestämmelsen omfattar 22 olika typer av tillståndspliktiga fall. Redan en översiktlig genomgång ger vid handen, att de sanitära olägenheter som man här är inriktad på i övervägande grad är just luftföroreningar, främst kanske dålig lukt. Enligt 64 § skall ansökan om tillstånd göras skriftligen, och vid ansökan skall fogas uppgift om de anordningar som är avsedda att vidtas för att hindra sanitär olägenhet.

Hälsovårdsstadgans kontrollbestämmelser innebär, att hälsovårdsnämnden äger meddela förelägganden och förbud som finnes erforderliga för efterlevnaden av dessa regler, eventuellt med föreskrivande av vite. Förbud tills vidare mot verksamhet vid anläggning för industri, hantverk eller annan näring får dock beslutas endast om av nämnden anbefalld åtgärd till undanröjande av svår sanitär olägenhet icke iakttagits inom förelagd tid. — Den som anordnar eller inrättar anläggning eller upplag i strid mot bestämmelserna i 63 § straffas med dagsböter.

Nära anknytning till hälsovårdslagstiftningen har *arbetarskyddslagstift-*

ningen. Även om hälsovårdsstadgan i och för sig är tillämplig på företag under denna lagstiftning, är tillsynen över sådana företag väsentligen anförtrodd åt de särskilda arbetarskyddsorganen. Enligt arbetarskyddslagens grundläggande principbestämmelse (7 §) är arbetsgivare pliktig att iakttaga allt som skäligen kan erfordras för att förebygga att hos honom selsatt arbetstagare ådrar sig ohälsa i följd av arbetet eller drabbas av olycksfall däri. I 10 § stadgas särskilt, att lämpliga anordningar såvitt möjligt skall vidtas för att hindra att damm, rök, gas eller ånga sprides i en för arbetstagarna skadlig eller besvärande mängd. Denna bestämmelse kompletteras sedan av mera detaljerade föreskrifter i 24 § arbetarskyddskungörelsen.

Vid sidan av industrianläggningar och uppvärmningsanordningar framträder motorfordonstrafiken som en alltmer betydelsefull luftföroreningskälla. I trafiklagstiftningen återspeglas detta såtillvida, att förare av motordrivet fordon enligt 58 § vägtrafikförordningen i görligaste mån skall tillse att fordonet icke utsläpper rök eller gas i sådan mängd att olägenhet uppstår därav.

Även i övrigt kan *den lokala ordningslagstiftningen* innehålla bestämmelser, som är av betydelse från luftföroreningssynpunkt.

Därjämte må påpekas, att *brottsbalkens bestämmelser* undantagsvis kan få tillämpning på fall av luftförorening. Det är då närmast bestämmelserna om skadegörelse, allmänfarlig vårdslöshet och spridande av gift som kommer i fråga.

Vissa luftföroreningar har sitt upphov i vattenförorening. Sådana fall kan angripas med stöd av *vattenlagstiftningens regler om vattenförorening m. m.* Prövningen ankommer i så fall regelmässigt på vattendomstol. Av intresse är att vattendomstolarna fungerar på en gång som tillståndsgivande administrativa myndigheter och som domstolar i tvister om allmän och enskild rätt — i båda fallen med ett utpräglat judiciellt förfarande.

De inledningsvis omnämnda *civilrättsliga reglerna om immissioner* har huvudsakligen utbildats i de allmänna domstolarnas praxis, med ledning av uttalanden i lagförarbeten och i den juridiska litteraturen. De former av rättsskydd som domstol enligt dessa regler kan meddela mot immissioner är dels förbud, dels åläggande att vidta förebyggande åtgärder, dels skadestånd. De två förstnämnda sanktionsformerna har samma innebörd som de åtgärder hälsovårdsnämnd kan tillgripa vid sanitär olägenhet, men domstol kan tillgripa dem även vid sakskada. Skadestånd kan utdömas endast av domstol.

Domstolarna har vid sin bedömning av immissionsfall tagit särskilt stort intryck av de förslag till reglering av grannelagsrätten som lagberedningen framlagt i sina jordabalksbetänkanden. Det senaste förslaget till jordabalk innehåller i 3 kap. 2 § följande bestämmelse.

Ej må någon nyttja fast egendom på sådant sätt att granne utsättes för buller, skakning, 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.

Dessa grundsatser anses i sina huvuddrag motsvara redan gällande rättsregler, sådana de kommit till uttryck i praxis. Gränsen för vad granne är skyldig att tåla — den s. k. toleranspunkten — bestäms alltså av flera olika omständigheter. I första hand är förhållandena på orten avgörande. Men en immission som överstiger det ortsvanliga kan vara tillåten, om man finner att den bör tålas med hänsyn till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. Immissioner, som endast har ringa betydelse, torde icke föranleda någon åtgärd.

Statens luftvårdsnämnd

Statens luftvårdsnämnd inrättades år 1963. Enligt nämndens av Kungl. Maj:t den 29 juni 1964 fastställda instruktion har nämnden till uppgift att främja och verka för samordning av luftvårdsarbetet i landet. Till fullgörande av sin uppgift har luftvårdsnämnden särskilt att utreda förekomsten av luftföroreningar i landet, att följa svensk och utländsk verksamhet på luftvårdsområdet, att främja sådan forskning som har stor betydelse för nämndens verksamhet, att i samarbete med myndigheter, kommuner, företag och organisationer inom och utom landet söka åstadkomma en lämplig samordning av olika åtgärder mot luftföroreningar, att bedriva informationsverksamhet samt lämna råd och upplysningar i luftvårdsfrågor, samt att i övrigt vidtaga de åtgärder till främjandet av syftet med nämndens verksamhet som kan befinnas lämpliga. Nämnden består av högst 20 ledamöter, vilka förordnas av Kungl. Maj:t för en tid av högst fyra år. Av ledamöterna förordnas en efter förslag av medicinalstyrelsen, två efter förslag av statens institut för folkhälsan, en efter förslag av försvarets forskningsanstalt, en efter förslag av Ingeniörsvetenskapsakademien, en efter förslag av Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, en efter förslag av forskningsrådets samarbetsdelegation samt två efter förslag av styrelsen för Sveriges industriförbund. I luftvårdsnämnden skall även arbetsgivarnas och arbetstagarnas intressen vara företrädde. Rättslig sakkunskap bör vara företrädd inom nämnden.

I *proposition nr 97 till förra årets riksdag* framlades förslag om en *gemensam organisation för naturvården, vattenvården och luftvården*. De i propositionen uppdragna riktlinjerna godkändes av riksdagen (jordbruksutskottets utlåtande nr 16/1965, riksdagens skrivelse nr 255/1965). Statens vatteninspektion, väg- och vattenbyggnadsstyrelsens vatten- och avloppsbyrå samt statens luftvårdsnämnd skall sammanföras med statens natur-

vårdsnämnd den 1 juli 1967. Naturvårdsnämnden blir härigenom central myndighet för hela naturvårdsområdet. Länsingenjörskontoren skall inordnas i länsstyrelserna vid samma tidpunkt.

Mot bakgrunden av de allt allvarligare störningarna i naturen — inte minst vatten- och luftföroreningarna — understryks i propositionen att förutom en ändamålsenlig organisation ökade insatser är nödvändiga för forskning och tekniskt utvecklingsarbete till direkt gagn för naturvårdsarbetet. Vidare framhålls att lagstiftningen på vatten- och luftvårdsområdena bör utformas så att tillräckliga möjligheter finns att tillgodose naturvårdsintressena i vidsträckt bemärkelse.

Immissionssakkunniga

I beslut den 26 april 1963 bemyndigades chefen för justitiedepartementet att tillkalla högst sju sakkunniga, *immissionssakkunniga*, för utredning angående utformningen av en koncessionslagstiftning beträffande grannskapsstörande verksamhet. Genom beslut den 9 september 1964 utvidgades de sakkunnigas uppdrag till att avse en allmän utredning angående utformningen av en lagstiftning om immissioner.

I tilläggsdirektiven understryks, att en begränsning som kommer att gälla även det vidgade uppdraget ligger i själva immissionsbegreppet. Även om detta begrepp icke är fullt utbildat, står dock klart att det skall vara fråga om sådana störningar som uppkommer genom användning av fast egendom. Därav följer, att viktiga sidor av luftföroreningsproblemen faller utanför uppdraget, t. ex. frågor om motorfordons konstruktion och användning.

I tilläggsdirektiven framhålls även, att spörsmålen om hur själva lagstiftningen bör utformas och om hur man skall kunna åstadkomma en rationell ordning för prövning av immissionsfrågor har så nära samband med varandra att de uppenbarligen bör upptas i ett sammanhang samt att svårlösta problem möter även i det senare hänseendet. Oavsett vilken myndighet som blir koncessionsmyndighet gäller det bl. a. att åstadkomma en lämplig samordning mellan denna och ett flertal andra myndigheter, som har intressen att bevaka.

Frågans tidigare behandling

För tiden *före år 1964* hänvisar utskottet till andra lagsutskottets utlåtande nr 62 år 1964.

År 1964 hade riksdagen att ta ställning till motioner om utredning i syfte att få till stånd lagstiftning mot luftföroreningar (L²U 62/1964). Riksdagen avlog motionerna under hänvisning till den intensifiering och utvidgning av luftvårdsarbetet som skett genom inrättandet av luftvårdsnämnden och utvidgandet av uppdraget för de immissionssakkunniga.

År 1965 behandlades motioner om utredning angående luftvårdsförbund (L²U 77/1965). I remissyttrande över motionerna framhöll luftvårdsnämnden betydelsen av regionalt och lokalt samarbete. Nämnden upplyste, att sådant samarbete förekommer i flera kommuner och att nämnden ser som en av sina viktigaste uppgifter att verka för lokalt samarbete, vilket bör få fortsätta på frivillighetens väg. Mot bakgrunden av nämndens yttrande fann riksdagen det inte motiverat att särskilt utreda frågan om luftvårdsförbund.

I sitt svar i riksdagens andra kammare den 10 december 1965 på en interpellation angående åtgärder mot luftföroreningar framhöll *chefen för socialdepartementet* bl. a. följande.

Statens luftvårdsnämnd har till uppgift att främja och verka för samordning av luftvårdsarbetet i landet. Som uppgifter av betydelse för detta arbete har i instruktionsföreskrifter för nämnden särskilt angetts att följa utländsk verksamhet på luftvårdsområdet och att bedriva informationsverksamhet. — Nämnden har hållit flera konferenser om luftvårdsproblemen, däribland de som sammanhänger med bostadsuppvärmning och bilavgaser. Nya konferenser om olika problem planeras.

Riksdagen har i år fattat principbeslut om en gemensam organisation för naturvården, vattenvården och luftvården. Omorganisationen förbereds av en till statskontoret knuten arbetsgrupp, som därvid bl. a. överväger frågor om förbättrad informationsverksamhet.

Vidare skall staten medverka till att ett forsknings- och ett serviceorgan för vatten- och luftvårdsområdet inrättas fr. o. m. den 1 januari 1966. Det nya forskningsinstitutet skall ha till uppgift att i samarbete med vetenskapliga institutioner samt industriens organ på vatten- och luftvårdsområdet bedriva vetenskaplig forskning rörande vatten- och luftföroreningar samt rörande skadeverkningar genom sådana föroreningar. Institutet skall även verka för samordning och effektivisering av utvecklingsarbetet för att minska utsläpp av föroreningar samt för att öka insikten om nödvändigheten av att begränsa vatten- och luftföroreningarna. Serviceorganet skall ha till ändamål att mot ersättning verkställa undersökningar och utredningar av industriens, kommuners och andra allmänna organs problem rörande vatten- och luftvård samt tillhandagå med råd och anvisningar i hithörande frågor.

Immissionssakkunniga beräknas slutföra sitt arbete under innevarande år.

Vad gäller *avgaser från motorfordon* hänvisas till vad som anförts i utskottets ovannämnda utlåtande nr 25 under rubrikerna »Offentlig utredning» och »Remissyttrandena».

Motionerna

Motionärerna framhåller, att utvecklingen på luftföroreningens område förefaller att ha nått den gräns där åtgärder, som i huvudsak bygger på frivilliga åtaganden, kan anses otillräckliga, samt att det därför är angeläget att få till stånd en enhetlig och samlad lagstiftning på detta område, nämligen en luftvårdslag. I en dylik lag bör enligt motionärernas mening högsta tillåtna mängd av föroreningar i atmosfären klart anges.

Utskottet

Stadganden som kan läggas till grund för åtgärder mot luftföroreningar finns på flera olika rättsområden. Här må nämnas byggnads-, hälsovårds- och trafiklagstiftningen. Vid sidan härav har i domstolspraxis utbildats regler rörande s. k. immissioner. Denna praxis innebär att enskild under vissa förutsättningar kan hos domstol utverka skydd mot bl. a. luftföroreningar från fast egendom.

De med luftföroreningar av olika slag sammanhängande problemen är föremål för uppmärksamhet på flera håll. Den centrala ledningen av arbetet handhas av den år 1963 inrättade statens luftvårdsnämnd med uppgift att främja och verka för samordning av luftvårdsarbetet i landet. Sedan riksdagen år 1965 godkänt ett i proposition framlagt förslag om gemensam organisation för naturvården, vattenvården och luftvården, kommer bl. a. luftvårdsnämnden att sammanföras med statens naturvårdsnämnd den 1 juli 1967. Det sammanslagna organet blir härigenom central myndighet även för luftvårdsområdet. Dessutom har från och med innevarande år inrättats ett institut för vatten- och luftvårdsforskning enligt avtal mellan staten och en stiftelse inom den svenska industrien. Av betydelse från luftvårdssynpunkt är även den sedan år 1963 pågående utredningen genom immissionssakkunniga angående utformningen av en koncessionslagstiftning beträffande grannskapsstörande verksamhet. De sakkunnigas uppdrag utvidgades 1964 till att avse en allmän utredning angående utformningen av en lagstiftning om immissioner.

I förevarande motioner hemställs nu om utredning i syfte att få till stånd en enhetlig och samlad lagstiftning på luftvårdsområdet. Motionärerna framhåller särskilt behovet av bestämmelser angående avgasrenare på bensin- och dieseldrivna motorfordon.

Såsom framgår av den tidigare redogörelsen avslog riksdagen år 1964 motioner om utredning i syfte att få till stånd lagstiftning mot luftföroreningar under hänvisning till den intensifiering och utvidgning av luftvårdsarbetet som skett genom inrättandet av luftvårdsnämnden och utvidgandet av uppdraget för de immissionssakkunniga. De sakkunniga beräknas enligt uppgift slutföra sitt arbete under innevarande år. Riksdagen fann dessutom år 1965 det inte vara motiverat att särskilt utreda frågan om luftvårdsförbund med hänsyn till att luftvårdsnämnden redan verkar för lokalt, frivilligt arbete på luftvårdsområdet. Vad härefter gäller frågan om åtgärder till motverkande av förorening från bensin- och dieseldrivna motorfordon vill utskottet hänvisa till sitt denna dag avgivna utlåtande nr 25 om obligatoriska avgasrenare på motorfordon. Utskottet avstyrker däri motioner med yrkande om snabbutredning på området under hänvisning till den forskning rörande åtgärder mot avgasföroreningar som påbörjats vid Aktiebolaget Atomenergis anläggningar i Studsvik. I detta sammanhang vill dock

utskottet framhålla, att övervägande skäl synes tala för att frågan om förening från motorfordon löses inom ramen för trafiklagstiftningen.

Utskottet anser syftet med motionerna vara i hög grad berättigat. Resultaten av de utredningar och den forskning, som pågår enligt vad ovan nämnts, bör emellertid avvaktas innan en bedömning av lämplig utformning av eventuell lagstiftning i ämnet kan göras. Med hänsyn härtill anser utskottet att något riksdagens uttalande i frågan ej f. n. erfordras.

På grund av det anförda får utskottet hemställa,

att förevarande motioner, I:13 och II:28, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 22 mars 1966

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från f ö r s t a kammaren: herrar Alexanderson, Göran Karlsson*, Svante Kristiansson, Erik Jansson, Åkesson, Wirmark* och Lidgard;

från a n d r a kammaren: herrar Levin, Johansson i Torp, Nyberg*, fru Torbrink, herrar Johansson i Öckerö, Svenning, Franzén i Träkumla* och Krönmark.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.