

Nr 77

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående vattenvård, luftvård och bullerfrågor.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta motioner, nr 99 i första kammaren av herr *Lundström m. fl.* samt nr 129 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.*

Motionerna har, såvitt angår luftvårds- och bullerfrågor, behandlats av andra lagutskottet. Motionerna i övrigt har behandlats av jordbruksutskottet i dess utlåtande nr 16.

I motionerna, vilka är likalydande har, såvitt nu är i fråga, hemställts, »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning av luftvårdsförbund; samt att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning rörande utvidgad lagstiftning mot hälsovådligt buller».

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen II: 129.

Över motionerna har utskottet i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden från statens luftvårdsnämnd och statens institut för folkhälsan i fråga om luftvårdsförbund samt från immissionsakkunniga beträffande bullerfrågor.

Gällande bestämmelser

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

I det följande skall huvudvikten läggas vid de offentlighetsrättsliga reglerna.

Till en början må framhållas, att de effektivaste reglerna om förebyggande åtgärder mot luftföroreningar och buller torde vara att finna på *planlagstiftningens område*, alltså väsentligen i byggnadslagens och byggnadsstadgans regler om bebyggelseplanering. Begreppen luftförorening och

buller återfinns visserligen icke i dessa författningar, men vid tillämpningen av reglerna om olika slags planer m. m. spelar hygieniska, ekonomiska och sociala synpunkter en stor roll — och därmed även önskemålet att förebygga bullerstörningar och luftföroreningar.

Byggnadslagstiftningens detaljbestämmelser om byggande och byggnadslov innehåller regler som tjänar till att förekomma luftförorening och bullerstörningar. De återfinns i byggnadsstadgans 5 kap., som i första hand är tillämpligt på byggnader inom vissa planlagda eller eljest reglerade områden men också gäller större och betydelsefullare byggnader i övrigt, t. ex. byggnader för industriell rörelse. I 44 § 7 mom. byggnadsstadgan finns bestämmelser om anordnande av bl. a. eldstäder, rök- och ventilationskanaler, avlopp och bränslefordrån. Enligt 46 § skall byggnad för stadigvarande bruk, vari inrymmer bostads- eller arbetsrum, anordnas och inredas så, att den bereder möjlighet till trevnad och god hygien. Bland vad som därvid särskilt är att beakta nämns, att byggnaden skall bereda erforderlig ljudisolering. Vilka krav som skall ställas i fråga om ljudisolering, ventilation m. m. har ansetts utgöra frågor av så utpräglat teknisk karaktär, att de ej lämpligen kunnat behandlas i byggnadsstadgan. Byggnadsstyrelsens anvisningar — BABS — innehåller emellertid åtskilligt härom. Avsikten är att en ny utgåva av dessa anvisningar skall föreligga under år 1965.

Bestämmelserna om byggnadslov har uppenbarligen stor betydelse därigenom att de ger byggnadsnämnderna tillfälle till kontroll över att de hygieniska synpunkterna och trevnadssynpunkterna blir tillgodosedda. Det förutsätts, att samarbete med hälsovårdsnämnderna skall äga rum i frågor av detta slag.

I *hälsovårdslagstiftningen* behandlas buller och luftförorening från den synpunkten att det i olika sammanhang kan innebära sanitär olägenhet. Begreppet sanitär olägenhet återkommer på åtskilliga ställen i hälsovårdsstadgan. Enligt 15 § skall byggnad, som inrymmer boningsrum, vara så anordnad och inredd och skall så underhållas och skötas, att sanitär olägenhet ej uppstår för dem som uppehåller sig i byggnaden; och enligt 16 § skall boningsrum bl. a. vara försett med anordningar som medför i möjligaste mån betryggande skydd mot olägenhet genom ljud och dylikt från angränsande utrymmen. Motsvarande gäller enligt 24 § i fråga om hotell, pensionat, resanderum och liknande lokaler. Vid brukande av bostadslägenhet skall enligt 20 § tillses, att sanitär olägenhet ej åsamkas närboende genom störande ljud och dylikt. Av särskilt intresse i sammanhanget är vidare bestämmelserna i 62—64 §§ om anläggning och upplag för industriell verksamhet m. m. Även inrättningar av detta slag skall vara så anordnade och skall så underhållas och skötas, att de ej medför sanitär olägenhet. I 63 § stadgas tillståndstvång för vissa anläggningar och upplag, som till sin typ visat sig vara särskilt ägnade att medföra olägen-

het för grannskapet; de får inte utan tillstånd av hälsovårdsnämnden anordnas eller inrättas och ej heller så ändras att därav kan följa ökad sanitär olägenhet. Vid tillståndsprövningen får hälsovårdsnämnden tillfälle att bl. a. också beakta luftförorenings- och bullerproblemen. Hälsovårdsstadgan innehåller slutligen kontrollbestämmelser av innebörd att hälsovårdsnämnden äger meddela förelägganden och förbud som finnes erforderliga för efterlevnaden av stadgans regler, eventuellt med föreskrivande av vite. Det förekommer t. ex. ofta, att hälsovårdsnämnder med tillämpning av dessa bestämmelser ingriper mot bullerstörningar.

Nära anknytning till hälsovårdslagstiftningen har *arbetarskyddslagstiftningen*. 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 arbetarskyddslagets grundläggande principbestämmelse (7 §) är arbetsgivare pliktig att iakttaga allt som skäligen kan erfordras för att förebygga att hos honom sysselsatt 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 eller att arbetstagarna skadas genom att utsättas för buller, skakningar eller annan liknande olägenhet. Denna bestämmelse kompletteras sedan av mera detaljerade föreskrifter i 24 och 26 §§ arbetarskyddskungörelsen.

Bullerproblemen angrips också i *ordningslagstiftningen*. Av viss betydelse i detta hänseende är redan stadgandet i 6 § allmänna ordningsstadgan. Där stadgas, att sprängning, fyrverkeri och skjutning med eldvapen icke får äga rum inom stadsplanlagt område i stad, köping eller vissa andra samhällen utan att tillstånd därtill lämnats av polismyndighet. Större praktisk betydelse har emellertid de särskilda föreskrifter om den allmänna ordningen som meddelas i lokala ordningsstadgor. Normalförslaget till lokal ordningsstadga uppftar i 15 § förbud mot piskning av mattor och dylikt under särskilt angivna tider, då nattron kan störas. Och enligt 16 § får arbete som förorsakar störande buller såsom stenkrossning, pålning, nitning och dylikt icke utan polismyndighets tillstånd äga rum på sålunda angivna tider. Överträdelse av dessa förbud straffas med böter. Den lokala ordningslagstiftningen kan också innehålla bestämmelser, som är av betydelse från luftföroreningssynpunkt.

Under förarbetena till allmänna ordningsstadgan uttalades, att sådana former av störande buller som uppkommer genom användning av radio, grammofon eller dylikt inför öppet fönster icke torde behöva föranleda ingripande i andra fall än sådana som utgör förargelseväckande beteende (se SOU 1954: 37 s. 38). I 16 kap. 16 § brottsbalken stadgas nu, att den som, i annat fall än förut i samma kapitel är sagt, för oljud på allmän plats eller eljest offentligen betar sig på sätt som är ägnat att väcka för-

argelse hos allmänheten, skall dömas för förargelseväckande beteende till böter, högst femhundra kronor. Otvivelaktigt lämnar denna bestämmelse ganska vidsträckta möjligheter till ingripande mot störande buller. Därjämte må påpekas att i undantagsfall brottsbalkens bestämmelser kan få tillämpning på fall av luftförorening. Det är då närmast bestämmelserna om skadegörelse, allmänfarlig vårdslöshet och spridande av gift som kommer i fråga.

Enligt 1 § andra stycket *naturvårdslagen* skall envar visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen. Detta stadgande har ansetts inbegripa även skyldighet att undvika sådant oljud via radioapparater eller eljäst som kan verka störande på andras naturupplevelser eller på djurlivet (prop. 1964: 148 s. 38). I det utredningsförslag, som låg till grund för naturvårdslagen, hade intagits ett uttryckligt förbud — dock ej straffbelagt — mot att uppträda högljutt eller på annat sätt störande i naturen. Vad man därvid främst hade i åtanke var »de former av störande oljud som blivit följden av transistorapparater, motorbåtar och andra moderna företeelser». Lösningen med ett uttryckligt förbud avvisades emellertid (prop. 1964: 148 s. 100 f). Därvid erinrades bl. a. om att olämpligt uppträdande i naturen i vissa fall kan straffas som förargelseväckande beteende samt att, såvitt avser ordningen inom naturreservat, länsstyrelsen har möjlighet att meddela straffsanktionerande föreskrifter om vad allmänheten har att iaktta inom reservatet. Och även inom andra till allmänt begagnande upplåtna naturområden kan ordningsföreskrifter meddelas — framhölls det — nämligen med stöd av allmänna ordningsstadgan.

På senare tid har trafiken framträtt som en viktig faktor i fråga om luftförorening och buller. Detta återspeglas i *trafiklagstiftningen*. Enligt 58 § vägtrafikförordningen skall förare av motordrivet fordon i görligaste mån tillse att fordonet icke utsläpper rök eller gas i sådan mängd att olägenhet uppstår därav. I 3 och 4 §§ vägtrafikförordningen stadgas att bilar och motoreyklar, om förbränningsmotor används, skall vara försedda med effektiv ljuddämpare. Detsamma gäller för mopeder, enligt 3 § KF den 5 maj 1960 om mopeder. I 58 § vägtrafikförordningen föreskrives att förare av motordrivet fordon skall behandla detta så, att det icke åstadkommer onödigt buller. Vidare må erinras, att lokala trafikföreskrifter enligt 61 § samma förordning kan innehålla förbud mot trafik eller inskränkning i trafiken beträffande fordon av visst slag. I fråga om buller har särskilt allvarliga problem uppkommit genom *flygtrafiken*. I förevarande sammanhang skall endast erinras om innehållet i 57 § luftfartskungörelsen. Enligt detta stadgande åligger det luftfartsstyrelsen att genom föreskrifter om driften av allmän flygplats såvitt möjligt förebygga, att verksamheten vid flygplatsen genom buller eller annorledes utövar hälsovådligt eller störande inflytande på omgivningen. Författningsmaterialet om luftfarten ger för övrigt också åtskilliga exempel på förbudsnormer, som icke direkt åsyftar

att motverka flygbuller men som ändå verkar i bullerminskande riktning, t. ex. bestämmelser om minimihöjd, spärrzoner och luftfartsleder.

Vissa luftföreningar har sitt upphov i vattenförening. Sådana fall kan angripas med stöd av *vattenlagstiftningens regler om vattenförening 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 hör 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 luftföreningar i landet, att följa svensk och utländsk verksamhet på luftvårdsområdet, att främja sådan forskning som har stor betydelse för näm-

dens 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 Ingenjörsvetenskapsakademien, 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 arbetstagarernas intressen vara företrädade. Rättslig sakkunskap bör vara företrädd inom nämnden.

I proposition nr 97 till årets riksdag framlades förslag om en gemensam organisation för naturvården, vattenvården och luftvården. De i propositionen uppdragna riktlinjerna har godkänts av riksdagen (jordbruksutskottets utlåtande nr 16, riksdagens skrivelse nr 255). Statens vatteninspektion, väg- och vattenbyggnadsstyrelsens vatten- och avloppsbyrå samt statens luftvårdsnämnd skall sammanföras med statens naturvårdsnämnd 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 — sägs det — att

det skall vara fråga om sådana störningar som uppkommer genom användning av fast egendom. Därav följer, att viktiga sidor av luftförorenings- och bullerproblemen faller utanför uppdraget, t. ex. frågor om motorfordons konstruktion och användning.

Enligt tilläggsdirektiven kommer en huvudfråga för de sakkunniga alltjämt att vara utformningen av regler om förhandsprövning och koncession. Bland annat bör de sakkunniga alltjämt beakta flygbullerutredningens undersökningar och rekommendationer i fråga om flygplatsimmissioner.

Därjämte framhålls, 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.

Tidigare behandling

Beträffande statsmakternas åtgöranden i fråga om luftföroreningar hänvisas till *andra lagutskottets utlåtande nr 62 år 1964*. I det utlåtandet behandlade utskottet motioner i vilka hemställdes om utredning i syfte att få till stånd lagstiftning mot luftföroreningar. Utskottet anförde bl. a.

Efter det att förevarande motioner väckts, har immissionssakkunnigas uppdrag utökats till att avse en allmän utredning angående utformningen av en immissionslagstiftning. Vidare har Kungl. Maj:t den 29 juni i år fastställt instruktion för luftvårdsnämnden. Enligt instruktionen skall nämnden bl. a. utreda förekomsten av luftföroreningar i landet, främja forskningen och följa den utländska verksamheten på luftvårdens område samt samordna olika åtgärder mot luftföroreningar. Den intensifiering och utvidgning av luftvårdsarbetet som sålunda kommit till stånd genom Kungl. Maj:ts försorg torde i stort sett motsvara motionärernas önskemål. Utskottet är också av den meningen att något riksdagens initiativ i frågan inte erfordras för närvarande.

Bullerproblemen har i skilda sammanhang uppmärksamrats. Vid 1935 års riksdag väcktes en motion angående åtgärder mot hälsofarligt larm och buller. *Andra kammarens andra tillfälliga utskott* behandlade motionen i sitt *utlåtande nr 7*. Utskottet uttalade att spörsmålets mångsidighet gjorde det mindre väl ägnat för enhetlig reglering lagstiftningsvägen. Utskottet hänvisade till de möjligheter till inskridande som den gällande lagstiftningen erbjöd och pekade på möjligheten att komplettera generella regler med lokala föreskrifter.

Frågor om trafikbuller har vid flera tillfällen behandlats i riksdagen. *Första kammarens andra tillfälliga utskott* behandlade i sitt *utlåtande nr 1*

år 1949 en motion om åtgärder för stävjande av vissa motorcyklisters bullersamma trafik. Motionen föranledde ingen åtgärd. Den 13 december 1955 besvarade chefen för kommunikationsdepartementet en *interpellation* angående störande trafikbuller. Statsrådet hänvisade till att frågan om flyg-motorbuller skulle utredas av en särskild kommitté samt att problemen kring motorfordonsbuller var föremål för särskild uppmärksamhet. *Andra lagutskottet* behandlade i sitt *utlåtande nr 8 år 1956* motioner som syftade till begränsning av trafikbuller. Utskottet hänvisade bl. a. till pågående utredningsarbete och fann ej skäl att då begära, att Kungl. Maj:t skulle föranstalta om ytterligare åtgärder.

Statens institut för folkhälsan överlämnade år 1961 till kommunikationsdepartementet en utredning som utmynnade i förslag till åtgärder mot trafikbuller. Vissa av institutets förslag upptogs i *proposition nr 155 år 1962* (L³U nr 34 år 1962). År 1961 avgav 1956 års flygbullerutredning sitt betänkande *Flygbuller som samhällsproblem* (SOU 1961:25). Även vid *årets riksdag* har trafikbullerproblemen aktualiserats. I en *interpellation* har frågats huruvida man överväger att föreslå ändringar i nuvarande lagstiftning så att staten i samband med väganläggningar också kan lämna ersättning till fastighetsägare som blir utsatta för medicinskt skadliga bullerstörningar. I sitt den 27 april 1965 lämnade svar på interpellationen erinrade chefen för justitiedepartementet om de möjligheter till ersättning som erbjuds genom väg- och expropriationslagstiftningen samt rättsreglerna om immissioner. I svaret betonades att det allmännas ansvar i första hand uppenbarligen bör ta sig uttryck i åtgärder för att förebygga olägenheter. Vidare upplystes om att väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, medicinalstyrelsen och byggnadsstyrelsen gemensamt planerar en stort upplagd undersökning av trafikbullret för att få underlag för normer beträffande tolerabla avstånd mellan trafikleder och bebyggelse.

Remissyttrandena

Luftvårdsnämnden anser att det för närvarande ej finns skäl att verkställa utredning om luftvårdsförbund. Nämnden anför härom i sitt remissyttrande.

I motionerna beröres den viktiga frågan om att åstadkomma ett effektivt samarbete på det regionala och lokala planet för att åstadkomma en bättre luftvård. Ett sådant samarbete bör givetvis i första hand äga rum mellan hälsovårdsorganen och dem som förorenar luften. Men det kan också vara lämpligt att de som i särskild grad blir utsatta för föroreningarna deltar i arbetet på att i möjligaste mån minska luftföroreningarna och deras verkningar.

Det samarbete som kan komma i fråga inom luftvården är av mycket skiftande karaktär. Så har givetvis antalet och arten av de olika föroreningsskälorna inom ett område stor betydelse för de former, i vilka samarbetet skall

bedrivs. När det gäller tätorter utan någon dominerande föroreningskälla, bör det vara en viktig kommunal uppgift att organisera ett samarbete mot föroreningarna. Det kan nämnas, att Stockholms stad tillsatt en kommitté med detta syfte. Då det föreligger några dominerande föroreningskällor, i allmänhet industrier, kan det vara lämpligt att organisera ett särskilt samarbete med avseende å dessa. Inom ramen för detta kan man verkställa tekniska och medicinska utredningar och överenskomma om lämpliga åtgärder med avseende å föroreningarna. Samarbetskommittéer, med syfte att belysa orsakerna till en föroreningssituation, finns bl. a. i Skövde, Göteborg, Stenungsund och Malmö. Deltagarna i kommittéerna har bestämts med hänsyn till det praktiska behovet.

Luftvårdsnämnden har sett som en av sina viktigaste uppgifter att verka för att lämpligt lokalt samarbete på luftvårdens område kommer till stånd. Flera av de ovannämnda samarbetsorganen har tillkommit på initiativ av nämnden eller med dess medverkan. Intresset för luftvårdsfrågorna har visat sig vara mycket stort både från kommunerna och industrien. Nämnden har också goda erfarenheter av samarbetsviljan på olika håll.

Det ovannämnda lokala samarbetet torde kunna ge värdefulla erfarenheter för framtiden. Nämnden har för avsikt att följa det och stödja det så långt det är möjligt. Skulle nämnden härvid finna att lagstiftningsåtgärder skulle vara erforderliga för att åstadkomma samverkan, kommer nämnden att föreslå sådana. Hittillsvarande erfarenheter talar dock för att det för närvarande är bäst att fortsätta på frivillighetens väg.

Nämnden vill slutligen erinra om att immissionssakkunniga arbetar med viktiga frågor rörande luftvården. Enligt vad de sakkunniga meddelat nämnden överväger de för närvarande att lägga fram förslag, enligt vilket koncessionsplikt införes för vissa slag av luftförorenande anläggningar. Ett sådant system förutsätter att kontroll utövas över dem som är koncessionspliktiga. När de sakkunniga behandlar sistnämnda fråga torde de i motionerna nämnda samarbetsfrågorna på luftvårdens område komma under beaktande.

Beträffande den av motionärerna aktualiserade frågan om lagstiftning mot buller framhåller *statens institut för folkhälsan* de svårigheter som föreligger att överföra nuvarande delvis ofullständiga kunskaper om samhällsbullers skadliga inverkan till rättsligt bindande normer. Institutet anför vidare.

Redan nu existerar bestämmelser som tillåter hälsovårdande och samhällsplanerande myndigheter att ingripa mot vissa former av bullerstörningar. Ett icke obetydligt antal ärenden, där ingripanden mot buller skett med stöd av sådana bestämmelser, har under årens lopp remitterats till institutet för utredning eller yttrande. Det är institutets erfarenhet att handläggningen av nämnda frågor oftare försvårats av ofullständig kunskap om det aktuella bullrets faktiska skadeverkningsar än av myndigheternas bristande möjligheter att ingripa mot bullret, sedan ställning väl tagits till dess skadliga natur. Oavsett om en översyn och förbättring av nuvarande lagstiftning till skydd mot buller kommer till stånd, kan således förväntas, att svårigheterna att effektivt ingripa mot samhällsbuller kommer att bestå, så länge de medicinska kunskaperna, vilka måste utgöra en grund för bullernormer, innehåller väsentliga luckor. Även om de medicinska kunskaperna beträffande

bullrets skadliga verkningar relativt snart kan vidgas, måste det också förutsättas, att sociala och ekonomiska faktorer kommer att spela en stor roll, när normer skall utformas. Särskilt gäller detta, då bullrets skadeverkningar från medicinsk synpunkt kan anses mindre allvarliga.

Problematiken rörande samhällseliga normer i bullerbegränsande syfte, spridning av information om aktuell inhemsk och utländsk bullerforskning samt utvidgat stöd åt landets egna forskare inom detta område företer i många avseenden stora likheter med vad som gäller för begränsning av skadeverkningar till följd av luftföroreningar. Det behov av normer för buller och luftföroreningar, som redan nu föreligger för att man vid pågående samhällsplanering skall ge befolkningen skäligt skydd, kan ej heller tillgodoses med schematiserade regler, som schablonmässigt kan tillämpas i alla fall. Normer måste från medicinsk synpunkt alltid betraktas som riktlinjer för kompetent expertis, som har att i varje enskilt fall bedöma den individuella situationen.

Det är institutets uppfattning, att det av motionärerna åsyftade ökade skyddet mot olika former av samhällsbuller i första hand skulle kunna tillgodoses genom inrättande av en statlig nämnd för bullerbekämpning med instruktion och befogenheter analoga med vad som gäller för statens luftvårdsnämnd, samt genom ökat stöd åt forskning rörande olika slag av skadeverkning till följd av buller. I vilken utsträckning behov föreligger av ytterligare lagstiftning för att begränsa skadeverkningar av samhällsbuller, synes böra övervägas av den ovan föreslagna nämnden med hänsyn till vilka alternativa möjligheter att begränsa samhällsbullret, som kan finnas.

Immissionssakkunniga anser, att något riksdagens initiativ i fråga om utvidgad lagstiftning mot buller inte erfordras för närvarande. De sakkunniga anför.

Både i Sverige och andra länder, där utvecklingen lett till ökad industrialisering och urbanisering och till utbyggnad av trafikapparaten, har bullerfrågorna alltmer kommit att framstå som ett viktigt samhällsproblem och tilldragit sig intresse från allt större grupper.

Problemet är internationellt och har också i olika sammanhang angripits på det internationella planet.

Europarådets rådgivande församling utfärdade i början av år 1963 rekommendation om en »Anti-Noise Campaign». Till grund härför låg en rapport, som utarbetats inom rådets sociala utskott. Denna rapport innehåller redogörelser för forskning, lagstiftning och andra åtgärder på bullerområdet inom vissa av medlemsstaterna, bl. a. Sverige. Rekommendationen utgår från uppfattningen att det redan finns medel att bekämpa buller och åsyftar främst att åstadkomma standardiserade mätmetoder, att främja bullerforskning och utbyte av informationer samt att stödja upplysningsverksamhet.

Inom OECD har tillsatts två studiegrupper rörande flygbuller; och inom ECE utreder en arbetsgrupp frågorna om standardisering av bestämmelser rörande buller från motorfordon och mätmetoder för sådant buller. I detta arbete deltar representanter från Sverige. International Organisation for Standardisation har en särskild akustisk kommitté, som bl. a. undersöker mätmetodernas problem. Och flera andra internationella organ har tagit upp bullerfrågor på sitt program.

År 1959 bildades på schweiziskt initiativ International Association against

Noise (AICB), med säte i Zürich och med dotterorganisationer i ett flertal europeiska länder. Organisationen har bl. a. hållit en stor bullerkonferens i Salzburg år 1962.

Schweiz har varit ett föregångsland i fråga om kampen mot buller. År 1957 tillsattes där en statlig expertkommission med uppdrag att verkställa en samlad utredning av bullerproblemet ur medicinska, tekniska och rättsliga synpunkter samt att föreslå rättsliga åtgärder till bekämpande av buller. Kommissionen, som bestod av närmare 60 personer, arbetade på fem olika avdelningar, bland annat en för motorfordon, järnvägar och fartyg, en för flygbuller och en för byggnads- och industribuller. År 1963 avgav kommissionen sitt betänkande, »Lärmbekämpfung in der Schweiz». Kommissionen fann det icke ändamålsenligt att samla alla statliga bullerbestämmelser i en »bullerlag» utan förordade i stället att vissa föreslagna nya regler skulle genomföras på olika områden och därvid såvitt möjligt inarbetas i den redan bestående lagstiftningen. Vidare föreslogs, att man skulle inrätta en särskild central myndighet för bullerbekämpande. Betänkandet innehåller i övrigt mycket grundliga redogörelser för olika sidor av bullerproblemet.

Immissionssakkunniga anser, liksom motionärerna, att samhällets åtgärder till motverkande av bullerstörningar bör effektiviseras även i vårt land. Målet för dessa åtgärder bör icke endast vara att förekomma och bekämpa vad som kan anses hälsovådligt. Liksom när det gäller luftföroreningarna bör man inrikta sig på att över huvud tillförsäkra befolkningen god miljö och goda levnadsförhållanden. De sakkunniga vill i detta avseende hänvisa till de synpunkter på luftvårdens mål, som anfördes i de sakkunnigas och luftvårdsnämndens gemensamma utlåtande till andra lagutskottet den 4 maj 1964 (se L²U 1964: 62 s. 10). Även naturvårdsintresset, friluftslivets behov, kulturella värden och allmänna sociala synpunkter m. m. bör sålunda beaktas i kampen mot bullret. De direkta ekonomiska skadeverkningarna av bullerstörningar torde visserligen icke vara så stora som de luftföroreningarna orsakar. Men de måste likväl anses avsevärda. Man behöver som exempel endast hänvisa till flygplatsbullret. Också spørsmålet i vilken omfattning och takt bullersituationen kan förbättras är till slut i icke oväsentlig mån ett samhällsekonomiskt avvägningsproblem.

Emellertid bör icke förbises, att ett omfattande forsknings- och utredningsarbete rörande buller redan verkställts här i landet och att ytterligare sådana arbeten pågår eller planeras.

Statens institut för folkhälsan uppgav i ett yttrande den 24 april 1963 över Europarådets förutnämnda rekommendation, att ställningstaganden till olika bullerproblem utgjort en relativt betydande del av institutets verksamhet under de senaste åren, och gav exempel på mera omfattande utredningar, som verkställts i institutets regi. Bl. a. nämndes förslag till åtgärder mot olägenheter av trafikbuller och en kartläggning av bullersituationen i så gott som samtliga svenska industrier med mer än trettio anställda.

Bland forskningsarbeten som f. n. pågår vill immissionssakkunniga särskilt nämna ett, som är av betydelse för de sakkunnigas egen verksamhet. Det bedrivs av en arbetsgrupp, vari ingår forskare från skilda områden inom medicin, samhällsvetenskap och teknik. Ordförande är professorn Hans Ronge, tillika ledamot i immissionssakkunniga. Arbetet, som hittills haft karaktären av provundersökningar, syftar främst till att belysa bullerproblem genom att kartlägga och värdera bullret. Bl. a. har frågeformulär

utsänts till landets samtliga hälsovårdsnämnder. Gruppen bedriver också forskning rörande mätapparatur och mätmetoder.

Betänkandet »Flygbuller som samhällsproblem» innefattar en utomordentligt grundlig genomarbetning av de frågor, rubriken anger; och de i betänkandet framlagda rekommendationerna rörande tekniska och administrativa åtgärder har i stor utsträckning följts. Flygbullerutredningens förslag rörande modifikationer av immissionsreglerna övervägs nu av immissions-sakkunniga.

Som redan antytts innebär bebyggelseplaneringen viktiga möjligheter att förebygga bullerstörningar. Numera kräver icke blott industribullret utan även flygbuller och annat trafikbuller i hög grad samhällsplanerarnas uppmärksamhet. En arbetsgrupp inom »Den nordiske Komité for Bygningsbestemmelser» har behandlat dessa problem i ett år 1963 avlämnat principbetänkande, »Støj og Byplan». I arbetet har deltagit två svenska representanter. Avsikten är att arbetsgruppen skall fortsätta med att utarbeta anvisningar till praktiskt bruk vid stadsplanering.

Frågor om frizoner och byggnadsfria avstånd utefter vägar, särskilt motorvägar och andra större trafikleder, torde komma att behandlas av 1960 års vägsakkunniga. Därvid aktualiseras uppenbarligen betydelsen av bullerstörningar från dessa trafikaneläggningar.

Ett annat aktuellt problem på trafikbullrets område är frågan om bullergränser för motorfordon. Den förut nämnda arbetsgruppen inom ECE har som utgångspunkt för vidare diskussioner antagit en tabell över tillåtna övre gränser för buller från sådana fordon. Vid ärendets behandling i kommunikationsdepartementet har yttranden avgivits av statens institut för folkhälsan samt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, som även bifogat yttrande från Sveriges bilindustri- och bilgrossistförening. Det har därvid, liksom också i andra sammanhang, kommit till uttryck, att meningarna är delade om vilka bullergränser som bör tillåtas. Enligt vad som angivits i en skrivelse till utrikesdepartementet överväger kommunikationsministern att tillsätta en speciell expertgrupp med uppgift att allsidigt utreda ämnet med utgångspunkt från de särskilda förhållanden som råder i vårt land.

Immissionssakkunniga har sig också bekant, att medicinalstyrelsen, byggnadsstyrelsen samt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen beslutat att hos regeringen gemensamt hemställa om medel till en stort upplagd undersökning av trafikbullret — i avsikt att därigenom få underlag för normer beträffande tolerabla avstånd mellan trafikleder och bebyggelse.

Även i övrigt är ett flertal svenska myndigheter och organisationer samsatta med bullerproblem. I den rapport, som låg till grund för Europarådets rekommendation, nämns icke mindre än 17 olika svenska instanser såsom verksamma i kampen mot buller. Sedermera har bildats en särskild organisation, Riksföreningen Mot Buller (RMB), med huvudsyfte att skapa en allmän opinion mot skadligt och onödigt störande buller genom att sprida kännedom om bullerforskningen och bullrets inverkan på människan ur medicinsk och psykologisk synpunkt. Föreningen är ansluten till AICB.

Till detta kommer nu också immissionssakkunnigas egen verksamhet. Såsom framhålls i motionerna har de sakkunniga icke att behandla bullerproblemen i hela deras vidd. Men flera viktiga sidor av dessa problem faller dock inom de sakkunnigas uppdrag. I remissyttrande över betänkandet »Vattenvårdens organisation» (SOU 1964: 60) har de sakkunniga nyligen lämnat en översikt över några grundläggande problem i sitt arbete. Till vad där

anförts vill de sakkunniga hänvisa. Av yttrandet torde framgå, att de sakkunniga är benägna att vid lagstiftningsproblemens behandling lägga stor vikt vid den organisatoriska sidan av saken. Lagstiftningsåtgärder kan icke i och för sig vara nog. Det har redan tillämpningen av gällande bestämmelser visat. Minst lika viktigt bör enligt de sakkunnigas mening vara att få till stånd en central tillsynsmyndighet, vars befogenheter och skyldigheter omfattar även bullerfrågorna. Bevakningen av samhällets intressen på detta område är nu alltför splittrad och ineffektiv. Möjligen kommer dessa frågor att beröras redan i den proposition, som skall utarbetas på grundval av vattenvårdsbetänkandet och som är aviserad till innevarande riksdags vårsession.

Att i det läge som här skisserats tillsätta en ny utredning rörande utvidgad lagstiftning mot hälsovådligt buller kan immissionssakkunniga icke finna lämpligt. Däremot vill de sakkunniga tillstyrka att bullerforskningen uppmuntras och stöds. De sakkunniga vill också understryka önskvärdheten av internationell samverkan på bullerområdet och hänvisar i den delen särskilt till Europarådets rekommendation. Slutligen vill de sakkunniga framhålla, att mycket skulle kunna vinnas genom en effektivare tillämpning av den lagstiftning mot buller som vi redan har i Sverige. Det är en angelägen uppgift att verka för en utveckling i denna riktning — genom att sprida upplysning bland allmänheten och lämna vägledning åt lokala organ, särskilt hälsovårdsnämnder och byggnadsnämnder.

Utskottet

Stadganden som kan läggas till grund för åtgärder mot luftföroreningar och buller finns på flera olika rättsområden. Här må nämnas byggnadslagen, byggnadsstadgan, hälsovårdslagstiftningen, trafiklagstiftningen och arbetarskyddslagstiftningen. Vid sidan härav har i domstolspraxis utbildats regler rörande s. k. immissioner. Denna praxis innebär att enskild under vissa förutsättningar hos domstol kan utverka skydd mot bl. a. luftföroreningar och buller från fast egendom. De med luftföroreningar och buller av olika slag sammanhängande problemen är föremål för uppmärksamhet på många håll. År 1963 inrättades ett centralt luftvårdsorgan, statens luftvårdsnämnd, med uppgift att främja och verka för samordning av luftvårdsarbetet i landet.

I förevarande motioner påpekas bl. a. de problem som hänger samman med den ökande frekvensen av luftföroreningar. Motionärerna menar att det är önskvärt att frågorna behandlas på det lokala planet och begär därför att spörsmålet om inrättande av luftvårdsförbund skall utredas.

Luftvårdsnämnden har i remissyttrande över motionerna framhållit det betydelsefulla i att ett regionalt och lokalt samarbete äger rum mellan dem som förorenar luften, hälsovårdsmyndigheterna och dem som i särskilt hög grad blir utsatta för föroreningarna. Nämnden har upplyst att ett sådant samarbete förekommer i flera kommuner och att nämnden ser som en av sina viktigaste uppgifter att verka för att lämpligt lokalt samarbete kommer till stånd. Enligt nämndens åsikt är det för närvarande lämpligast att

låta det lokala samarbetet fortsätta på frivillighetens väg. Skulle emellertid lagstiftningsåtgärder vara erforderliga för att åstadkomma samverkan, kommer nämnden att föreslå sådana.

Utskottet instämmer i uppfattningen att lokalt samarbete är viktigt för att komma till rätta med de svåra problem luftföroreningarna utgör. Det föreligger ej hinder mot att detta samarbete, därest det befines lämpligt, sker i sådana former som förordas i motionerna. Mot bakgrunden av luftvårdsnämndens yttrande anser emellertid utskottet det inte för närvarande motiverat att särskilt utreda frågan om luftvårdsförbund. Utskottet kan alltså inte biträda motionerna i denna del.

I motionerna behandlas vidare det problem det tilltagande bullret i samhället utgör. Motionärerna begär att frågan om utvidgad lagstiftning mot hälsovådligt buller skall utredas.

Statens institut för folkhälsan och immissionssakkunniga har i yttrande över motionerna avstyrkt motionärernas begäran. Av yttrandena framgår emellertid att de åtgärder som från samhällets sida vidtagits i fråga om forskning och bekämpning av buller är splittrade och ineffektiva. Det kan därför enligt utskottets mening vara befogat att, såsom statens institut för folkhälsan och immissionssakkunniga också föreslår, ett centralt organ får till uppgift att bevaka samhällets intresse på bullerområdet. Ett sådant organ skulle ha till uppgift att samordna forskning och i övrigt verka för att effektiva åtgärder vidtages för att bekämpa bullret. Med en sådan ordning blir det lättare att överblicka vilka åtgärder som bör vidtagas inom lagstiftning och annorstädes för att komma till rätta med problemen. Vad utskottet anfört om motionerna i denna del bör bringas till Kungl. Maj:ts kännedom.

Med hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

A) att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I: 99 och II: 129, såvitt angår bullerfrågorna, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening giva till känna vad utskottet anfört; samt

B) att motionerna, såvitt nu är i fråga, i den mån de icke besvarats genom vad utskottet under A) hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 23 november 1965

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Strand, Axel Svensson, fru Carlqvist, fru Hamrin-Thorell, herrar Lars Larsson, Erik Filip Petersson, Ottosson* och Axel Kristiansson*;

från a n d r a kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Odhe*, Gustavsson i Alvesta, Bengtsson i Varberg, Ringaby, Jonsson, fru Skantz och herr Göransson.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.