

Nr 160

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om förbud mot dumpning av avfall i vatten, m. m.; given Stockholms slott den 29 oktober 1971.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över jordbruksärenden, föreslå riksdagen att bifalla de förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

CARL GUSTAF

INGEMUND BENGTSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag om förbud mot dumpning av avfall i vatten. Förbudet avser dumpning från fartyg, luftfartyg och annat transportmedel inom Sveriges sjöterritorium. Förbudet gäller också det fria havet för svenska fartyg och luftfartyg. Det blir vidare förbjudet att från riket föra ut avfall som är avsett att dumpas i det fria havet. Om dumpning kan ske utan olägenhet från miljöskyddssynpunkt, kan dock Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer medge undantag från förbudet.

1 Förslag till

Lag om förbud mot dumpning av avfall i vatten

Härigenom förordnas som följer.

1 § Inom Sveriges sjöterritorium får ej från fartyg, luftfartyg eller annat transportmedel släppas ut (dumpas) avfall, vare sig fast ämne, vätska eller gas. Dumpning får ej heller ske från svenskt fartyg eller luftfartyg i det fria havet. Avfall som är avsett att dumpas i det fria havet får ej föras ut ur landet.

2 § Denna lag är ej tillämplig på sådant utsläppande av olja eller oljehaltig blandning som avses i lagen (1956: 86) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg eller på avfall som härrör från fartygs drift.

3 § Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer kan medge undantag från 1 §, om dumpning kan ske utan olägenhet från miljöskyddssynpunkt. Medgivande kan förenas med villkor.

Uppkommer genom dumpning olägenhet som ej förutsågs när medgivandet gavs, får den myndighet som lämnat medgivandet meddela föreskrift för att avhjälpa olägenheten.

Åsidosättes villkor eller föreskrift eller kan olägenhet som avses i andra stycket ej avhjälpas, får medgivandet återkallas.

4 § Tillsyn över efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade villkor och föreskrifter utövas av myndighet som Konungen bestämmer.

Tillsynsmyndighet har rätt att efter anfordran erhålla de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

För tillsynen äger myndigheten tillträde till transportmedel, lokal eller område som användes i samband med dumpning och rätt att där göra undersökning.

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

1. bryter mot 1 §,

2. åsidosätter villkor eller föreskrift som meddelats med stöd av 3 §.

För försök till brott mot 1 § dömes till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

6 § Till böter dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 4 § andra stycket,

2. lämnar oriktig uppgift i fall som avses i 4 § andra stycket, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

7 § Den som tagit befattning med tillsyn enligt denna lag får ej obehörigen yppa vad han därvid erfarit om yrkeshemlighet eller affärsförhållande. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter häremot dömes till böter eller fängelse i högst ett år. Allmänt åtal får väckas endast om målsägande anger brottet till åtal eller åtal är påkallat från allmän synpunkt.

8 § Utbyte av brott som avses i 5 § skall förklaras förverkat, om det ej är uppenbart obilligt.

Egendom som använts såsom hjälpmedel vid brott som avses i 5 § får förklaras förverkat, om det är påkallat till förebyggande av brott eller eljest särskilda skäl föreligger. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

9 § Har någon begått gärning som avses i 5 §, kan överexekutor meddela handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning gäller samma regler som för handräckning enligt 191 § utsökningslagen (1877: 31 s. 1).

Berörs allmänna intressen, får ansökan om handräckning göras av den myndighet som ärendet angår.

Det åligger polismyndighet att lämna den handräckning som behövs för utövande av tillsyn enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

Har tillstånd eller medgivande till dumpning lämnats enligt äldre bestämmelser, anses tillståndet eller medgivandet som medgivande enligt denna lag.

2 Förslag till

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)

Häriigenom förordnas, att 1 § miljöskyddslagen (1969: 387) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag är tillämplig på

1. utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde,

2. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som eljest kan medföra förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde, om användningen ej utgör byggande i vatten,

3. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant, om störningen ej är helt tillfällig.

Lagen är icke tillämplig på störning i radiomottagningsapparat. Ej heller är lagen tillämplig i fråga om joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning, varom särskilda bestämmelser gäller.

Lagen är icke tillämplig på sådant utsläppande av avfall som avses i lagen (1971:) om förbud mot dumpning av avfall i vatten eller på störning i radiomottagningsapparat. Ej heller är lagen tillämplig i fråga om joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning, varom särskilda bestämmelser gäller.

Åtgärd eller användning som enligt vad nu sagts omfattas av lagen, kallas miljöfarlig verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

Om ärende om sådant utsläppande som avses i 1 § andra stycket i dess nya lydelse vid lagens ikraftträdande är anhängigt hos koncessionsnämnden för miljöskydd, statens naturvårdsverk eller länsstyrelse, handlägges och prövas ärendet enligt äldre bestämmelser.

Utdrag av protokollet över jordbruksärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten i statsrådet på Stockholms slott den 29 oktober 1971.

Närvarande: statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASPLING, NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON.

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Bengtsson, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om lagstiftning om *förbud mot dumpning av avfall i vatten* och anför.

Inledning

Frågan om lagstiftning till skydd mot de utsläpp av industriavfall och annat miljöfarligt avfall som sker från fartyg i havet och andra vattenområden har under senare tid aktualiserats i olika sammanhang bl. a. i det nordiska samarbetet. Vid sammanträde i Oslo i september 1970 enades de nordiska utrikesministrarna om att internationella regler är av betydelse för att hindra förorening genom utsläpp eller nedsänkning (dumpning) av giftiga, radioaktiva eller andra skadliga ämnen i havet. Frågan om åtgärder mot havsföroreningarna behandlades därefter vid möten på ämbetsmannanivå i Oslo i januari och mars 1971. Därvid nåddes i princip enighet om att de nordiska länderna genom intern lagstiftning snarast möjligt och senast fr. o. m. den 1 januari 1972 skulle förbjuda utsläpp från fartyg av särskilt miljöfarliga ämnen. Förbudet skulle gälla internationellt vatten utan någon regional begränsning. För att nå en vidare uppslutning kring detta initiativ inbjöds medlemsstaterna i den Nordostatlantiska fiskerikommissionen till en konferens i Oslo i oktober 1971 i fråga om föroreningen av Nordsjön och Nordostatlanten.

Med anledning av nämnda åtagande att införa förbud mot dumpning av avfall har inom departementet upprättats en promemoria (Ds Jo 1971: 9) med förslag till lag med särskilda bestämmelser om skydd av vattenområde.

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av vattenöverdomstolen, chefen för marinen, statens strålskyddsinstitut, sjöfartsverket, generaltullstyrelsen, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, länsstyrelserna i Stockholms, Gotlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Västernorrlands och Västerbottens län, sjölagskommittén, utredningen rörande omhändertagande och behandling av kemiskt avfall m. m. (UKA), Svenska hamnförbundet,

Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges kemiska industrikontor, Sveriges redareförening och Svenska sjöfolksförbundet.

Gällande bestämmelser

Utsläpp i vattenområde av avfall från fast egendom regleras i miljöskyddslagen (1969: 387). Lagen är tillämplig bl. a. på utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde. Föredragande departementschefen anförde bl. a. (prop. 1969: 28 s. 257) att uttrycket "utsläppande av avloppsvatten" i första hand omfattar det fall att avloppsvatten leds till vattenområdet genom en särskild ledning men också t. ex. ett sådant förfarande som att avloppsvatten från fast egendom med tankvagn eller liknande körs till och släpps ut i ett vattenområde. Departementschefen framhöll vidare att de bestämmelser om avloppsvatten som då fanns i 8 kap. 2 § vattenlagen i tillämpliga delar även avsåg utkastande, utsläppande eller uppläggande av fast avfall från samhälle eller fastighet så, att vattenförorening kunde uppkomma, men att tippning i vattenområde av sand, sten eller andra icke förorenade ämnen inte föll under bestämmelsen. Särskilt med tanke på svårigheten att i varje särskilt fall avgöra om avfall ingår i det som släpps ut föreslog departementschefen att miljöskyddslagen skulle bli generellt tillämplig på utsläppande av fasta ämnen i vattenområde.

Tippning av fasta ämnen i vatten kan också vara att bedöma enligt 2 kap. 35 § vattenlagen (1918: 523). Enligt denna bestämmelse är det i princip förbjudet att kasta ut, släppa ut eller lägga upp fasta ämnen så att de kan vålla uppgrundning eller hinder för vattnets fria lopp.

Lagen (1956: 86) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg behandlar frågan om oljeutsläpp och utsläpp av avfall som uppkommer under fartygs drift. Lagen är inte skriven med tanke på utsläpp av andra miljöfarliga ämnen som befordras som last med fartyg än olja.

Finland har genom en lag om förebyggande av förorening i havet infört förbud mot att från finskt område eller från finskt fartyg företa dumpning i havet av avfall eller annat ämne som förorsakar menlig förorening av öppet hav eller annan stats territorialvatten. I Danmark finns ett motsvarande förbud mot dumpning från danska fartyg. I Norge har i juni 1971 meddelats förbud för norska fartyg, medborgare och företag att ombesörja dumpning av vissa miljöfarliga ämnen på internationellt vatten.

Frågans tidigare behandling m. m.

Frågan om vattenförorening från fartyg har vid flera tillfällen behandlats av riksdagen. I första hand är det förhållandena i Öresund och angränsande vattenområden som har varit föremål för riksdagens upp-

märksamhet. I anledning av motioner vid 1970 års riksdag om åtgärder till förbättring av förhållandena i Öresund framhöll jordbruksutskottet (JoU 1970: 48) angelägenheten av snara och effektiva åtgärder för att förhindra vattenförorening i sundet. Utskottet föreslog att dessa frågor skulle tas upp av det då planerade — och numera upprättade — Nordiska kontaktorganet för miljövarsfrågor. Riksdagen biföll vad utskottet anfört. Vid 1970 års riksdag behandlades också motioner vari begärdes översyn av 1956 års lag angående åtgärder mot vattenförorening från fartyg med särskilt sikte på de krav som borde ställas på fartygens toalettanordningar. Tredje lagutskottet uttalade i anledning härav (3LU 1970: 68) att en översyn av lagstiftningen borde övervägas. Riksdagen biträdde utskottets förslag. Vid 1971 års riksdag behandlade jordbruksutskottet en motion om bl. a. förbud mot avfallsutsläpp från svenska fartyg på internationellt eller utländskt vatten (JoU 1971: 17). Utskottet hänvisade i anledning härav till nyss nämnda översyn av 1956 års lag som begärts av 1970 års riksdag. I fråga om förhållandena på internationellt och utländskt vatten erinrade utskottet om att man inom den internationella sjöfartsorganisationen (IMCO) arbetar med att få till stånd överenskommelser rörande utsläpp från fartyg av olika typer av avfall. Enligt utskottets mening borde lösningar av dessa frågor sökas på denna väg. Utskottet hemställde att motionen skulle lämnas utan bifall. Riksdagen biträdde utskottets förslag.

Frågan om åtgärder mot havsföroreningarna intar en framskjuten plats i det omfattande förberedelsearbetet inför 1972 års FN-konferens om den mänskliga miljön. Frågan tas bl. a. upp i den rapport till FN som Sverige på anmodan ställt samman inför konferensen. I rapporten, som har utarbetats inom Nationalkommittén för 1972 års FN-konferens, föreslås bl. a. att en konvention utarbetas som förbjuder utsläpp och dumpning till havs av radioaktiva, giftiga eller andra farliga substanser. I den kommitté som FN:s generalförsamling tillsatt för att förbereda konferensen arbetar man nu också på ett förslag till internationell överenskommelse om reglering av dumpning av industriavfall m. m. på internationellt vatten. På svensk sida strävar man efter att det vid FN-konferensen skall föreligga ett konventionsförslag som innefattar förbud mot dumpning av vissa, särskilt miljöfarliga ämnen. Såsom underlag för kommitténs arbete har en expertgrupp, Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution (GESAMP), utarbetat en rapport, där man framhåller behovet av åtgärder mot vissa slag av havsföroreningar såsom PCB, DDT, kvicksilver, bly, kadium och andra tungmetaller, lösningsmedel och marina biotoxiner.

Departementspromemorian

I departementspromemorian påpekas inledningsvis att haven sedan länge har utnyttjats som avstjälningsplats för avfall från industriländer-

na. Stora mängder avfall dumpas från fartyg bl. a. i Nordsjön och Nordostatlanten. Det dumpade avfallet är ofta starkt koncentrerat eller eljest så beskaffat att det inte tillåts belasta närmiljön och alltså inte får stjälpas på soptippar eller släppas ut i avloppssystem eller vattendrag. Även om dumpningens inverkan på den marina miljön inte är helt klarlagd, råder enligt promemorian ingen tvekan om att avfallsdumpningen utgör ett allvarligt problem. Riskerna för skador är särskilt stora i havsområden med förhållandevis ringa vattendjup såsom Nordsjön.

I promemorian framhålls att det finns ett klart behov att vidta snara åtgärder mot dumpning i havet och andra vattenområden från fartyg och andra transportmedel av olika slags avfall som härrör från industri-länderna. Den ökande nedsmutsningen av haven genom dumpning är enligt promemorian mycket oroande. F. n. saknas effektiva regler med vars stöd dumpning kan hindras. I promemorian uttalas att, om man ser enbart till dumpningens andel av den totala mängden föroreningar som når haven, det kan synas som om detta slag av förorening inte bör angripas i första hand. Om man däremot ser till föroreningens karaktär — ofta är det mycket giftiga ämnen som dumpas — och ökande omfattning, framstår behovet av snara åtgärder klart. Utsläpp genom dumpning kan enligt promemorian av olika skäl regleras lättare och snabbare än utsläpp från land t. ex. genom avloppssystem, vattendrag och med vindar. Sådana utsläpp måste också angripas men det tar betydligt längre tid att nå de regionalt eller globalt samordnade åtgärder som krävs för att komma till rätta med föroreningar av detta slag. Det framhålls att behovet av internationellt samarbete är stort. Som så många andra frågor på miljövårdsområdet fordrar dumpningsproblemen en internationell samordning för att en tillfredsställande lösning skall kunna nås.

I fråga om den närmare utformningen av en lagstiftning till skydd mot dumpning från fartyg talar enligt promemorian övervägande skäl för att införa ett i princip generellt förbud mot utsläpp av alla slag av avfall, även om lagstiftningen närmast bör sikta på att förhindra utsläpp av avfall innehållande bl. a. starkt giftiga ämnen, icke nedbrytbara och giftiga ämnen, kemiskt starka ämnen som anrikas i näringskedjorna samt nedsmutsande och gödande ämnen. Avfall innehållande ämnen av dessa slag bör enligt promemorian inte få dumpas på svenskt eller internationellt vatten vare sig från svenskt fartyg, luftfartyg eller annat transportmedel eller från utländskt sådant transportmedel som tagit ombord avfall i Sverige. Undantag bör kunna göras endast i de fall då dumpning bedöms kunna ske utan olägenhet från miljöskyddssynpunkt.

I promemorian anförs att detta förslag innebär en utvidgning i förhållande till den nordiska överenskommelsen. Enligt denna skulle förbudet omfatta endast vissa, särskilt miljöfarliga ämnen, såsom svårnedbrytbara organiska ämnen och tungmetaller. En sådan begränsning medför enligt promemorian att vissa miljöfarliga ämnen går fria från

förbudet. Därtill kommer att antalet ämnen som kan misstänkas eller konstateras ha miljöfarlig effekt ökar. Ett begränsat förbud måste därför kompletteras tid efter annan. Ett generellt förbud ger däremot myndigheterna möjlighet att pröva dumpningens miljöeffekt i varje särskilt fall. Med ett sådant förfarande ges enligt promemorian riskerna för miljöskador största möjliga begränsning. En effektiv kontroll av dumpningarna på internationellt vatten förs fram som ett väsentligt inslag i det konventionsförslag som håller på att utarbetas inför FN-konferensen om den mänskliga miljön. I promemorian framhålls därför som angeläget att den svenska lagstiftningen tar sikte på att i princip kontrollera all dumpning av svenskt avfall på internationellt vatten.

I promemorian erinras om att också den nedskräpning och förorening som härrör från fartygs drift — framför allt toalett- och köksavfall — är ett miljöproblem. Detta är särskilt påtagligt i starkt trafikerade farleder såsom Öresund och vissa delar av Östersjön. Enligt promemorian övervägs dessa problem f. n. inom kommunikationsdepartementet med sikte på en så snar lösning som möjligt. Till 1972 års riksdag förbereds en proposition om ändring i 1956 års lag om åtgärder mot vattenförorening från fartyg i syfte att ge Kungl. Maj:t bemyndigande att bl. a. förbjuda utsläpp av toalett- och köksavfall på internationellt vatten. Med hänsyn härtill bör enligt promemorian den lagstiftning som nu är i fråga inte omfatta avfall som härrör från fartygs drift såsom köksavfall, toalettavfall, kylvatten, m. m.

Tillsynen över lagens efterlevnad föreslås ankomma på naturvårdsverket i nära samarbete med tullverket.

I enlighet med det anförda föreslås i promemorian en särskild lag, benämnd lag med särskilda bestämmelser om skydd av vattenområde, vilken bl. a. innehåller följande bestämmelser. Inom Sveriges sjöterritorium får ej med fartyg, luftfartyg eller annat transportmedel släppas ut eller på annat sätt lämnas avfall, vare sig fast ämne, vätska, gas eller annat. Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer får dock lämna tillstånd därtill, om utsläpp kan ske utan olägenhet från miljöskyddssynpunkt. Detsamma gäller utsläppande i det fria havet från svenskt transportmedel eller utländskt transportmedel som har tagit ombord avfall i Sverige (1 §). Lagen är ej tillämplig på sådant utsläppande som avses i lagen (1956: 86) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg eller som enligt miljöskyddslagen (1969: 387) utgör miljöfarlig verksamhet eller på tippning av fasta ämnen som avses i vattenlagen (1918: 523) (2 §). Lagförslaget innehåller vidare dels bestämmelser som syftar till att möjliggöra en effektiv kontroll över efterlevnaden av de föreslagna bestämmelserna, dels ansvarsbestämmelser.

Remissyttrandena

Remissinstanserna är ense om att det finns ett starkt behov av att åtgärder vidtas för att hindra dumpning av avfall i vatten och välkom-

nar de initiativ som nu tas genom den föreslagna lagstiftningen. Från flera håll understryks att snabba åtgärder är nödvändiga. Vikten av internationella åtgärder betonas allmänt. Det påpekas att en intern svensk lagstiftning endast kan få begränsad effekt på den marina miljön. Liksom många andra frågor på miljövårdsområdet fordrar dumpningsproblemen en internationell samordning för att en tillfredsställande lösning skall nås.

I fråga om omfattningen av ett förbud mot avfallsdumpning ansluter sig remissinstanserna i huvudsak till departementspromemorians förslag. Från några håll riktas dock invändningar mot förslaget att införa ett förbud som avser i princip allt slag av avfall.

Sålunda motsätter sig *Sveriges kemiska industrikontor* att dumpningsförbudet utvidgas i förhållande till bl. a. den nordiska överenskommelsen. Enligt kemikontoret är det omotiverat att på detta sätt förbjuda utsläpp av ämnen eller varor som inte har miljöskadlig effekt och inte heller skapar olägenheter för fisket men där en deponering på land är förenad med vissa olägenheter. Ett avfalls eventuella miljöskadlighet beror i stor utsträckning på i vilken miljö avfallet deponeras, hur det deponeras och i vilken koncentration det sker. Enligt kemikontoret finns en mängd olika avfallstyper som om de släpps ut i små recipienter kan orsaka viss skada, men som om de släpps ut i öppna havet inte på något sätt skadar den marina miljön där. Att föredra vore att den föreslagna lagen i stället utformas så att förbud införs mot dumpning av ämnen med miljöskadliga egenskaper. Det bör övervägas om man kan närmare precisera vilka ämnen förbudet avser genom någon form av lista över dessa ämnen. *Sveriges industriförbund* ansluter sig till vad kemikontoret anför.

Enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län* är det inte realistiskt att låta allt avfallsutsläpp, hur obetydligt det än är, komma under tillståndstvang och att göra allt utsläpp, som inte är oavsiktligt, underkastat straffansvar. Enligt länsstyrelsen behövs någon form av kvantitativ begränsning för lagens tillämpning.

Sveriges redareförening anmärker att förslaget trots att problemets internationella karaktär betonas i promemorian går utöver den nordiska överenskommelsen, enligt vilken förbudet skall omfatta endast vissa miljöfarliga ämnen. Oavsett motiveringen för en sådan utvidgning skapas härigenom enligt redareföreningen risk för just den mångfald av nationella lagstiftningsvarianter som ofta visat sig utgöra hinder för effektiv internationell samverkan. Särskilt som en stegvis genomförd lagstiftning knappast möter större problem, borde man grunda den svenska lagen på den nordiska överenskommelsen.

Vattenöverdomstolen riktar invändning mot förslaget att kriminalisera utländska medborgares handlingar utanför Sverige på sätt föreslagits i promemorian. Enligt vattenöverdomstolen kan man komma tillrätta med denna brist, om man konstruerar lagen så att den förbjuder och

kriminaliserar utförsel av avfall från svenskt område. Vattenöverdomstolen är medveten om att det kan förekomma en legitim utförsel, t. ex. av skrot. Man kan i och för sig tänka sig två olika vägar för att undanta sådan utförsel från förbudet. Den ena är att man begränsar förbudet till utförsel som sker i syfte att dumpa avfallet utanför svenskt område. En annan lösning är att man bygger ut dispensregeln i 1 § i departementspromemorians lagförslag så att tillstånd kan ges också i nu avsedda fall. Vattenöverdomstolen vill för sin del förorda den senare lösningen.

Enligt *sjölagskommittén* hävdar lagförslaget anspråk på svensk överhöghet inte endast över svenska fartyg (transportmedel) utan även över främmande sådana inom Sveriges sjöterritorium och mot detta finns intet att invända. Men lagförslagets tillämpning är inte inskränkt till Sveriges sjöterritorium utan hävdar anspråk på svensk kontroll över det fria havet, dels i fråga om svenska fartyg, dels i fråga om främmande fartyg som tagit avfall ombord i Sverige. Denna kontroll över svenska fartygs dumpning torde vara i sin ordning. Men churu främmande fartyg, som tar ombord avfall i Sverige för dumpning annorstädes, blivit underkastade viss anknytning till svensk rättsordning, är det svårt att se hur det skall anses förenligt med folkrättsliga grundsatser att Sverige skall kontrollera dessa främmande fartygs förehavanden på det fria havet såvida det inte rör sig om s. k. hot pursuit, dvs. oavbruten förföljelse av det främmande fartyget med början inom svenskt territorium och med grund i förmodad lagöverträdelse där. I den promemoria som åtföljer lagförslaget motiveras dess tillämplighet på det fria havet med hänvisning till en planerad internationell konvention rörande den mänskliga miljön. Så länge något gällande internationellt fördrag inte kan åberopas, menar *sjölagskommittén* att lagförslaget i denna del saknar den folkrättsliga förankring som behövs för att det skall kunna försvaras internationellt.

Flera remissmyndigheter uppehåller sig vid frågan vilken myndighet som bör ha tillsynen över den föreslagna lagstiftningen. Enligt *sjöfartsverket* bör uppgiften anförtros sjöfartsverket. Som skäl åberopas bl. a. dels att sjöfartsverket har huvudansvaret för åtgärder mot vattenförorening från fartyg, dels att sjöfartsverket redan i dag har en fungerande regionalt organiserad tillsynsapparat med erfarenhet av tillsynsverksamhet i fartyg och hamnar, dels att det antal myndigheter som verkställer tillsyn i fartyg bör begränsas så att inte osäkerhet skall uppstå exempelvis för utländska fartyg om olika tillsynsförrättares kompetensområde.

Några länsstyrelser anser att även länsstyrelserna bör vara tillsynsmyndighet, varvid fördelningen av tillsynsuppgifterna på naturvårdsverket och länsstyrelserna bör vara i princip likartad den som anges i miljöskyddslagen. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anför. Avgörande för om lagen skall få åsyftad verkan är om en effektiv tillsyn över efter-

levnaden kan anordnas. Enligt departementspromemorian bör tillsynsverksamheten anförtros åt statens naturvårdsverk i nära samarbete med tullverket. Då tullverket förutsätts erhålla erforderliga resurser till havs får dess medverkan vid övervakningen av lagens efterlevnad anses vara ytterst angelägen. Länsstyrelsen är emellertid av den meningen att tillsynen bör ordnas på liknande sätt som angivits i 38 § miljöskyddslagen. Det bör således vara länsstyrelsen som i nära samarbete med tullmyndigheten utövar den fortlöpande tillsynen inom länet. Vid provtagningar och analyser av vissa avfallstyper kan för övrigt föreligga behov att anlita den sakkunskap i hithörande frågor som finns att tillgå på länsstyrelsernas naturvårdsenheter. Frågan om hur tillsynsverksamheten skall ordnas på våra större insjöar och vattendrag har inte berörts i motiven, måhända beroende på frågans begränsade betydelse. En övervakning genom länsstyrelserna och kommunernas hälsovårdsnämnder bör här vara tänkbar. Biträde av de lokala polismyndigheterna kan även vara erforderligt med hänsyn till att dessa i viss utsträckning förfogar över båtar.

Departementschefen

Den industriella utveckling som pågår i de allra flesta länder i världen har genomgripande återverkningar på den yttre livsmiljön. De avfallsmängder som samhällen och fabriker vill göra sig kvitt ökar. Enorma mängder avfall släpps ut i haven och andra vattenområden. Haven är visserligen tåliga recipienter men förr eller senare kommer gränsen för vad de tål att nås. Särskilt oroväckande är läget i havsområden med förhållandevis ringa vattendjup såsom Östersjön och Nordsjön. Föroreningarna når haven på olika vägar, t. ex. genom vattendrag och med vindar. En föroreningskälla som särskilt har uppmärksamrats under den senaste tiden är dumpning från fartyg av industriavfall som ofta innehåller starkt giftiga, svårnedbrytbara eller på annat sätt miljöfarliga ämnen.

Som så många andra frågor på miljövårdsområdet fordrar dumpningsproblemen en internationell samordning för att en tillfredsställande lösning skall kunna uppnås. Det är inte tillräckligt att problemen angrips nationellt. Inom en rad olika internationella organisationer har väckts förslag som syftar till att skona haven från nedsmutsning och förgiftning. Ett första tillfälle att globalt komma till rätta med denna typ av miljöförstöring synes 1972 års FN-konferens om den mänskliga miljön utgöra. I den rapport som Sverige har sammanställt inför konferensen föreslås bl. a. utarbetandet av en konvention som förbjuder dumpning av radioaktiva, giftiga eller andra farliga substanser till havs. I den kommitté som FN:s generalförsamling tillsatt för att förbereda konferensen arbetar man nu på att söka få till stånd en internationell överenskommelse om reglering av dumpning av industriavfall m. m. Avsik-

ten är att det vid konferensen skall föreligga ett konventionsförslag som innefattar ett förbud mot dumpning av vissa, särskilt miljöfarliga ämnen. Det finns skäl att hysa viss optimism beträffande möjligheterna att nå enighet kring ett sådant förslag.

I syfte att så snabbt som möjligt få till stånd regleringar som hindrar fortsatt förorening främst av Nordsjön och Nordostatlanten har man i det nordiska samarbetet i princip överenskommit att de nordiska länderna genom intern lagstiftning snarast möjligt och senast fr. o. m. den 1 januari 1972 skall förbjuda utsläpp från fartyg av särskilt miljöfarliga ämnen. Förbudet avses gälla internationellt vatten utan någon regional begränsning. Vid en konferens i Oslo i oktober 1971 har delegationer från tolv stater, de flesta medlemmar i den Nordostatlantiska fiskerikommissionen, i princip enat sig om ett avtalsutkast enligt vilket bl. a. sänkning av giftigt avfall förbjuds. Utkastet väntas komma att slutbehandlas år 1971.

I enlighet med nyss nämnda nordiska överenskommelse har Norge redan infört ett förbud mot dumpning av vissa miljöfarliga ämnen på internationellt vatten.

Ett förslag till motsvarande reglering för Sveriges del har presenterats i den departementspromemoria som jag tidigare har redovisat. I likhet med remissinstanserna kan jag i huvudsak ansluta mig till förslaget.

I promemorian föreslås en ny lagstiftning som utgår från ett i princip generellt förbud mot dumpning av allt slags avfall. Remissinstanserna har i allmänhet godtagit att förbudet utformas på detta sätt. Enligt Industriförbundet vore att föredra att lagen konstrueras så att förbud införs endast mot dumpning av ämnen med miljöskadliga egenskaper. Enligt Sveriges redareförening borde man grunda den svenska lagen på den nordiska överenskommelsen, enligt vilken dumpningsförbudet skulle omfatta endast vissa särskilt miljöfarliga ämnen. För egen del anser jag att övervägande skäl talar för att man utgår från en generell förbudsregel. En begränsning av förbudet till vissa särskilt angivna ämnen medför alltid gränsdragningsproblem och bevis svårigheter. Därtill kommer att antalet ämnen med miljöskadliga egenskaper kan antas öka. Ett begränsat förbud förutsätter någon form av specificerad förteckning över farliga ämnen, vilken tid efter annan måste kompletteras. Ett generellt förbud ger däremot myndigheterna möjlighet att pröva dumpningens miljöeffekt i det särskilda fallet. Kan dumpning ske utan olägenhet från miljöskyddssynpunkt, får myndigheterna medge undantag från förbudet. Jag ansluter mig sålunda till promemorians förslag till lösning som enligt min mening ger det mest effektiva skyddet mot dumpning av miljöfarligt avfall.

Förbudet bör avse dumpning från fartyg, luftfartyg och andra transportmedel inom Sveriges sjöterritorium. Förbudet bör också gälla på det fria havet för svenska fartyg och luftfartyg. Det är angeläget att den

svenska lagstiftningen tar sikte på att i princip kontrollera all dumpning av avfall som härrör från Sverige och svenska industrier. För att nå detta syfte och för att lagen samtidigt skall stå i överensstämmelse med folkrättsliga principer bör, som några remissinstanser förordar, lagen konstrueras så att den förbjuder utförsel från riket av avfall. Förbudet bör begränsas till utförsel som sker i syfte att dumpa avfallet på det fria havet. Att som vattenöverdomstolen förordar införa ett generellt förbud mot utförsel av avfall skulle i allt för hög grad försvåra den legitima utförseln av vissa slags avfall.

Den nu föreslagna lagstiftningen bör inte omfatta avfall som härrör från fartygs drift, dvs. köksavfall, toalettavfall, kylvatten m. m. De problem som sammanhänger med denna form av nedskräpning och förorening övervägs f. n. inom kommunikationsdepartementet med sikte på en så snar lösning som möjligt. En proposition i denna fråga förbereds till 1972 års riksdag.

Flera remissinstanser framför synpunkter på frågan vilken myndighet som bör ha tillsynen över efterlevnaden av den föreslagna lagstiftningen. Det ankommer på Kungl. Maj:t att besluta i denna fråga. Jag vill förutskicka att jag avser att föreslå Kungl. Maj:t att uppdra åt statens naturvårdsverk och tullverket att utöva tillsynen. För den regionala tillsynen bör även länsstyrelserna kunna utnyttjas.

I lagen bör, såsom föreslagits, vidare tas in dels vissa bestämmelser som syftar till att möjliggöra en effektiv kontroll över efterlevnaden av de föreslagna bestämmelserna, dels ansvarsbestämmelser.

Gränsen mellan den föreslagna lagstiftningens tillämpningsområde och miljöskyddslagens bör göras klar genom en ändring i sistnämnda lag. Jag återkommer till denna fråga i fortsättningen.

Den föreslagna lagstiftningen bör träda i kraft den 1 januari 1972.

I enlighet med det anförda har inom jordbruksdepartementet upprättats förslag till

- 1) lag om förbud mot dumpning av avfall i vatten,
- 2) lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387).

I fråga om de enskilda bestämmelserna i lagförslagen vill jag ytterligare anföra följande.

Specialmotivering

Förslaget till lag om förbud mot dumpning av avfall i vatten

Lagen benämns lag om förbud mot dumpning av avfall i vatten. Uttrycket dumpning är numera vedertaget inte bara som handelsterm utan också i mera konkret betydelse, liktydigt med kvittblivning.

1 §

I överensstämmelse med vad jag har föreslagit i det föregående innehåller paragrafen förbud mot dumpning av avfall inom Sveriges sjöterritorium. Förbudet gäller alla slags transportmedel inbegripet utländska fartyg och luftfartyg.

På det fria havet gäller förbudet för svenskt fartyg och luftfartyg även om avfallet tagits ombord i utlandet. Med hänsyn till svårigheten att bestämma nationaliteten på andra transportmedel än fartyg och luftfartyg omfattar förbudet endast fartyg och luftfartyg. Begreppen Sveriges sjöterritorium och det fria havet finns definierade i lagen (1966: 374) om Sveriges sjöterritorium. Förbudet att från olika transportmedel dumpa avfall avses omfatta såväl att avfallet sänks i behållare som att transportmedlet med last av avfall sänks. Förbudet avses också omfatta dumpning på is. Förbudet avser inte tippning från land.

Avfallsbegreppet är svårt att ange entydigt. Den föreslagna lagstiftningen tar närmast sikte på avfall från industrier och annan likartad verksamhet i form av olika slags giftiga produkter. Men avfallsbegreppet omfattar även utrangerade bilar, järnskrot, gummidäck e. d. Något krav på att avfallet kan medföra förgiftning eller annan skada har som tidigare nämnts inte uppställts. Åtgärder som tippning av sådana mudermassor eller sten- och jordmassor som inte innehåller avfall omfattas inte av lagen. Eftersom sådana åtgärder utgör miljöfarlig verksamhet i miljöskyddslagens mening kan man dock ingripa med stöd av den lagen. Av 2 § framgår att lagen inte är avsedd att gälla avfall som är olja eller oljehaltig blandning och inte heller avfall som uppkommer under fartygs drift.

Frågan om förbud mot utförsel av avfall från Sverige har behandlats i den allmänna motiveringen. Det bör påpekas att utförselförbudet gäller även om avfallet förs ut med t. ex. landtransport för att i utlandet lastas om och dumpas.

2 §

Under remissbehandlingen anförde *vattenöverdomstolen* att gränsdragningen mot miljöskyddslagen och vattenlagen inte bör genomföras så som föreslagits. Såvitt gäller svenskt sjöterritorium är tillämpningsområdena för miljöskyddslagen och den föreslagna lagen i allt väsentligt desamma. Eftersom miljöskyddslagen är den mer omfattande lagen, bör gränsdragningen ske i miljöskyddslagen, förslagsvis genom ett tillägg till dess 1 § av innehåll att miljöskyddslagen inte är tillämplig på sådana åtgärder som avses med den föreslagna lagen. Vad angår gränsdragningen mot vattenlagen framgår av motiveringen att den föreslagna lagen inte skall gälla sådana företag för vilka bestämmelserna i 2 kap. 35 § vattenlagen kan vara tillämpliga. I detta lagrum stadgas förbud bl. a. mot att utkasta eller utsläppa fast avfall från industriell

inrättning, skogsavfall eller andra fasta föremål eller ämnen, om därigenom uppgrundning eller hinder för vattnets fria lopp till men för allmän eller enskild rätt förorsakas eller skäligen kan befaras. Bedömningen enligt vattenlagen skall alltså göras endast med hänsyn till åtgärdens inverkan på vattendjup eller vattenföring. Enligt vattenöverdomstolens mening utgör 2 kap. 35 § vattenlagen inte något effektivt medel för att hindra dumpning av avfall. Den nya lagen bör därför omfatta också åtgärder som i och för sig faller under bestämmelsen i vattenlagen. I den nya lagen bör endast tas in en erinran om att utöver dess bestämmelser gäller vad som i vattenlagen föreskrivs om utsläppande av avfall m. m.

Som jag tidigare anfört bör lagen inte omfatta avfall som härrör från fartygs drift. Inte heller bör lagen omfatta sådant utsläppande från fartyg av olja och oljehaltig blandning som avses i 1956 års lag.

I fråga om gränsdragningen mot miljöskyddslagen delar jag vattenöverdomstolens uppfattning att miljöskyddslagen inte bör vara tillämplig på den form av miljöfarlig verksamhet som dumpning utgör. Detta föranleder ändring i 1 § miljöskyddslagen.

I likhet med vattenöverdomstolen anser jag att 2 kap. 35 § vattenlagen i förekommande fall bör kunna tillämpas jämsides med den nya lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten. Någon särskild erinran härom i lagen synes inte erforderlig.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelse om undantag från dumpningsförbudet. Undantag skall kunna medges om dumpningen bedöms kunna ske utan olägenhet från miljöskyddssynpunkt. Därvid skall även beaktas den marina miljöns betydelse från fiskesynpunkt. Ett förslag från en remissinstans att uttrycket "utan olägenhet från miljöskyddssynpunkt" skall bytas ut mot "utan olägenhet av betydelse" ansluter jag mig inte till. Medgivande om undantag från dumpningsförbudet kan förenas med sådana villkor som behövs för att förebygga olägenheter från miljöskyddssynpunkt. I paragrafen finns också bestämmelser för det fall att dumpning som medgivits ger upphov till oförutsedda olägenheter. Åsidosättes villkor eller föreskrift eller kan olägenhet ej avhjälpas, kan medgivandet återkallas. Om sådan återkallelse beslutas, gäller självfallet förbudet mot dumpning och överträdelse är straffbelagd.

4 §

Paragrafen innehåller regler om tillsyn över lagens efterlevnad. Som framhållits i den allmänna motiveringen bör denna uppgift ankomma på myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer. I övrigt innehåller paragrafen regler om tillsynsmyndighets befogenheter i olika avseenden.

5—9 §§

I paragraferna upptas bestämmelser om ansvar och handräckning. Eftersom fängelse ingår i straffskalan enligt 6 §, tillämpas enligt praxis brottsbalkens medverkansregler analogiskt.

I 8 § finns förverkanderegler och 9 § innehåller, efter förebild av 47 § miljöskyddslagen, regler om handräckning för att åstadkomma rättelse i fall av otillåten dumpning.

Övergångsbestämmelsen

Har i fråga om utsläpp av avfall som är att anse som dumpning tillstånd eller medgivande av undantag att söka tillstånd lämnats enligt miljöskyddslagen, bör tillståndet eller medgivandet anses som medgivande enligt den nu föreslagna lagstiftningen. Motsvarande bör gälla sådant medgivande till utsläpp av avfall som enligt bestämmelsen i punkt 4 övergångsbestämmelserna till miljöskyddslagen skall anses som tillstånd enligt miljöskyddslagen. Detta innebär bl. a. att bestämmelserna i 3 § i den nu föreslagna lagen blir tillämpliga.

Hemställan

Jag hemställer att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att antaga förslagen till

- 1) *lag om förbud mot dumpning av avfall i vatten,*
- 2) *lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387).*

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten