

Nr 10

Utrikesutskottets betänkande i anledning av motioner om internationella åtgärder på miljövårdens område.

Motionerna

I motionen 1972:145 av herr Helén m. fl. (fp), punkterna a, b, c och f, hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t som sin mening ger till känna att Sverige inom FN och andra internationella organ bör verka för

att en internationell miljövårdsfond upprättas,

att internationella normer för farliga kemiska ämnen uppställs,

att internationella avtal träffas för att förhindra att företag genom hot om etablering i annat land tilltvingar sig oskäligen rättigheter att förorena, samt

att förberedelser påbörjas för upprättandet av en internationell miljörätt.

Utskottet har tidigare behandlat motionen 1972:145, punkterna d, e och g (UU 1972:5, UU 1972:6, punkt 8).

I motionen 1972:933 av herr Fälldin m. fl. (c) hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t anholder att frågan om internationella miljövårdsåtgärder aktualiseras i Förenta nationerna, varvid behovet av forskning, upprättande av konventioner och organiserandet av ett miljövårdens säkerhetsråd beaktas.

Utskottet

Motionerna aktualiserar frågor avseende forskning, internationella överenskommelser och institutioner på den internationella miljövårdens område.

Utskottet erinrar om att frågor rörande internationellt samarbete på nämnda område kommer att diskuteras vid 1972 års FN-konferens om den mänskliga miljön, vilken skall äga rum i Stockholm den 5–16 juni 1972.

Initiativet till denna konferens togs 1968 av Sverige, som i FN:s generalförsamling föreslog att frågan om en miljökonferens skulle tas upp på dagordningen. Förslaget antogs enhälligt av församlingen. I dess resolution sägs bl. a. att konferensens huvudsakliga syfte skall vara att uppmuntra och ge riktlinjer för konkreta åtgärder av regeringar och internationella organisationer avsedda att skydda och förbättra den mänskliga miljön samt rätta bot på och förhindra dess förstöring. Av särskild betydelse sägs vara att möjliggöra för u-länderna att förebygga uppkomsten av miljöproblem.

Konferensen kommer att hållas på regeringsnivå med deltagande av

observatörer för mellanstatliga och icke-statliga organisationer.

Huvudansvaret för att förbereda och organisera konferensen har ålegat dess generalsekreterare och en särskild kommitté på 27 stater, däribland Sverige. I förberedelsearbetet har ingått att medlemsländerna skulle sammanställa nationalrapporter avseende bl. a. sina egna miljöproblem.

Konferensen kommer, på grundval av den av generalsekreteraren framlagda dokumentationen, att behandla följande problemområden.

1. Bebyggelse- och boendemiljö
2. Miljöaspekter på naturresursernas utnyttjande
3. Identifiering och kontroll av föroreningar av vidsträckt internationell betydelse
4. Miljöproblematikens sociala, kulturella, utbildnings- och informationsaspekter
5. Utveckling och miljövard
6. De organisatoriska konsekvenserna av förslag till åtgärder mot miljöförstörelsen

Konferensen väntas bl. a. anta en *deklaration om den mänskliga miljön*. Det förslag till en sådan deklaration som nu föreligger är en mödosamt utarbetad kompromiss. Ett av huvudproblemen har varit u-ländernas önskemål att i deklarationen få så långtgående skrivningar som möjligt avseende de fattiga ländernas behov av ytterligare bistånd.

En dylik deklaration medför inga folkrättsliga förpliktelser. Dess innebörd är att däri formuleras en etisk grundsyn på staternas plikt att värna om en livsduglig miljö samt på deras internationella ansvar för effekterna av miljöförstörande handlingar.

Förhoppningen har varit att konferensen skulle kunna anta flera *konventioner*. Förberedelsearbetet har visat att troligen endast en konvention, avseende dumpning i havet av giftiga substanser, kommer att kunna framläggas vid konferensen.

På konferensens dagordning står ett förslag till en internationell miljöpolitisk *handlingsplan*. Mot bakgrund av kortfattade problembeskrivningar av de olika sakområdena har sekretariatet sålunda utarbetat förslag till *rekommendationer* rörande nationella och internationella åtgärder. Rekommendationerna täcker de flesta problem som diskuterats i den internationella miljödebatten under senare år.

Under förberedelserna till konferensen har vissa u-länder ifrågasatt huruvida konferensen tar hänsyn till situationen i den tredje världen. Detta är bakgrunden till att en av konferensens dagordningspunkter särskilt avser *utveckling och miljövard*. Inställningen hos u-länderna till konferensen har efter hand förändrats — deras uppslutning kring konferensen ifrågasatts inte längre. De erkänner i allt större utsträckning miljöfrågans relevans för en optimal planering av utvecklingen. Vid konferensen väntas intresset från u-landsdelegationerna i första hand knytas till konsekvenserna för de internationella handelsförbindelserna av en striktare miljöpolitik samt till möjligheterna att med hänvisning till miljöfrågan erhålla ökat bistånd.

Huvudparten av de internationella miljövarsåtgärder som föreslås

kommer att kunna utföras inom ramen för redan existerande organisations verksamhet. Redan på ett tidigt stadium under förberedelsearbetet har fastslagits att ett nytt fackorgan inte bör tillskapas för verksamheten på miljöområdet. Arbetet med att samordna de internationella insatserna och att utforma en sammanhängande global miljöpolitik måste dock ledas av ett särskilt *mellanstatligt organ* med representation på regeringsnivå. Huvuduppgifterna för detta organ har angetts vara att

- identifiera och analysera globala miljökrav
- fungera som ett miljöpolitiskt forum för en dialog på hög nivå mellan staterna
- göra prioriteringar av de mest angelägna internationella miljöproblemen
- aktivt samordna det internationella arbetet med miljöproblemen och därmed också medverka till att relevanta miljöproblem ges en lämplig internationell förankring på global, regional eller subregional nivå. I förekommande fall skall även samordningen kunna ske genom organisationer utanför FN-systemets krets.
- ta initiativ till studier av problem som är otillräckligt belysta
- ta initiativ till internationella överenskommelser.

Den institutionella ramen för det fortsatta internationella samarbetet på miljövårdsområdet kräver även ett sytem för förhindrande av och lösning av internationella tvister i miljövårdsfrågor. I konferensdokumentationen erinras om de grundläggande bestämmelserna i FN-stadgans artikel 33 beträffande fredlig lösning av tvister. Redan nu står internationella fora till förfogande för dessa ändamål. Det förutsätts vidare att internationella avtal rörande miljövårdsfrågor kommer att innehålla särskilda bestämmelser om lösning av tvister beträffande avtalens tolkning. Enligt förslagen i konferensdokumentationen bör talan i dylika fall kunna föras inför det tilltänkta mellanstatliga miljövårdsorganet förutom inför andra lämpliga mellanstatliga fora.

Den svenska nationalrapporten innehåller bl. a. en summering av ämnesområden som enligt svensk uppfattning bör tas upp till behandling. För flertalet av dessa frågor, sägs det i nationalrapporten, blir det omöjligt att gå till handling i form av konventioner eller rekommendationer, om ej en nära internationell samverkan skapas på alla plan. Nationellt förberedelsearbete måste utgöra grunden för fruktbarande internationellt samarbete. Bästa möjliga samverkan mellan de internationella organisationer, som deltar i miljövårdsarbetet, är av stor betydelse. Nödvändigheten av att miljövårdsansträngningarna bygger på medverkan av olika vetenskapsgrenar och administrativa enheter bör beaktas när nya former för samarbetet utarbetas. Enligt den svenska regeringens uppfattning bör hänsynstagande till miljöfrågorna ingå i de internationella biståndsprogrammen för att riskerna för biverkningar i form av sociala, medicinska och ekologiska skador skall bli minsta möjliga.

I nationalrapporten framhålls att olika regeringar upprepade gånger har betonat den handlingsinriktade karaktären hos 1972 års konferens. Förhoppningsvis skall beslut i de mest väsentliga frågorna kunna fattas

vid konferensen eller som en direkt följd av dess arbete. I nationalrapporten framläggs synpunkter angående önskvärda åtgärder på internationell nivå för att komma till rätta med miljöförstöringen. Synpunkterna, som anknyter till konferensens huvudämnesområden (människans bebyggelsemiljö, naturresursernas rationella utnyttjande samt föroreningar och störningar), är så utformade att de kan vara utgångspunkter för konventioner eller rekommendationer.

Med tanke på ovannämnda motionsyrkanden tilldrar sig bl. a. nationalrapportens förslag under rubriken "Föroreningar och störningar" särskilt intresse. I rapporten föreslås:

- FN bör upprätta en informationscentral med omedelbar uppgift att samordna pågående observationer (monitoring) av föroreningen av luft, vatten, marken och de levande organismerna samt med målet att bedöma dessa resultat med avseende på den världsvida föroreningssituationens skadliga följder. Informationscentralen bör pröva möjligheten av att samordna de lokala mätningarna och observationerna till ett mätstationsnät med rollen att vara ett varningssystem för förändringar av betydelse i den globala föroreningssituationen.
- Konvention: De enskilda länderna understödjer denna informationscentral för spridning av kunskap samt deltagar – för att på kortaste tid förverkliga det globala målet – genom egna nationella insatser till det världsomfattande stationsnät, som kan komma till stånd.
- Ökad forskning rörande metoder för att utvärdera samverkan och sambanden mellan faktorer, som vållar genetiska förändringar, cancer och fosterskador. Bedömning på globalt plan av epidemiologiska uppgifter skulle göra det möjligt att snabbt taga ställning till små förändringar i sjukdomspanoramat.
- Konvention: Alla utsläpp av olja till havs förbjuds.
- Konvention: Utsläpp och dumpning av radioaktiva, giftiga eller andra farliga substanser till havs förbjuds.
- Konvention: Ett effektivt, internationellt regelsystem upprättas för hela problemet rörande transport, lagring och slutligt omhändertagande av giftämnen.
- Spridning och användning av bekämpningsmedel, som står emot nedbrytning, av tungmetaller och andra miljöfarliga medel begränsas och tillverkningen kontrolleras.
- Utsläppen av luftföroreningar, bl. a. svaveldioxid, begränsas. Särskild uppmärksamhet ägnas förorening till följd av luftfart i stratosfären.
- Länder på jämförlig utvecklingsnivå lägger upp gemensamma system av bestämmelser och gränsvärden för föroreningsutsläpp.
- Internationella bestämmelser dras upp för tillåtligt buller från maskiner, arbetsredskap och transportfordon, även överljudsflyg.
- Utsläpp av avgaser från motorfordon bör avsevärt nedbringas och användningen av blyhaltig bensin förbjudas.
- Ökning och internationell samordning av miljövärdetsforskningen, liksom stöd åt utvecklandet av alternativa metoder, även mera miljövänlig planläggning.

Från svensk sida har uttalats stöd för tanken på upprättandet av en mellanstatlig miljökommitté. Enligt svensk uppfattning bör kommittén utses av och lyda under Förenta nationernas generalförsamling. Sammanträden med kommittén bör äga rum årligen. Kommittén måste betjänas av ett sekretariat som även kommer att ha en viktig funktion för att löpande svara för samordningen av det internationella arbetet på miljöområdet, inom och utom FN-systemet, verkställa beslut av kommittén och få till stånd den nödvändiga utvärderingen av vetenskapliga resultat för den mellanstatliga kommitténs räkning. Sekretariatet bör också få det administrativa ansvaret för att nya studier genomförs och för att mätningar av miljöförändringar görs i sådan omfattning att regeringarna och den mellanstatliga kommittén får ett tillräckligt beslutsunderlag. Samarbetet med den vetenskapliga världen bör vara nära och intensivt.

Enligt svensk uppfattning är upprättandet av en internationell miljöfond nödvändigt för att den mellanstatliga kommittén och dess sekretariat skall nå uppställda politiska målsättningar för internationella miljöprogram. Sverige har framhållit att miljöfonden ej är avsedd att bekosta nationella miljövårdsinsatser. Fonden skall endast användas för internationella miljöprojekt. Kapitalet bör tillskjutas som frivilliga bidrag från intresserade medlemsstater i FN. Fonden är enligt svensk uppfattning ej avsedd att användas för att bekosta redan pågående verksamhet inom FN:s fackorgan eller inom andra internationella organisationer. Den skall användas för att initiera nya prioriterade studier, för vilka medel ej kan förväntas bli tillgängliga på annat sätt.

Av den redogörelse som här lämnats framgår att de frågor som tas upp i motionerna 1972:145 och 1972:933 ingår i det stora komplex av frågor som kommer att diskuteras vid den förestående miljökonferensen i Stockholm.

Motionsyrkandena ligger i linje med de ståndpunkter som regeringen intagit i samband med konferensens förberedande.

Sälunda berör flera av de i redogörelsen nämnda förslagen överenskommelser av den art som måste komma till stånd för att man i enlighet med vad som förordas i motionen 1972:145 skall kunna träffa internationella avtal som förhindrar att företag genom hot eller påtryckningar om etablering i annat land tilltvingar sig oskäligen rättigheter att förorena. Utskottet förutsätter därför att man från svensk sida i berörda internationella organ aktivt verkar för att bidra till lösningar av dessa problem med särskilt hänsynstagande till u-länderna.

I motionen 1972:145 understryks vidare bl. a. angelägenheten av att det tillskapas ett juridiskt maskineri för att hantera frågor avseende individens rätt till ersättning för skada som förorsakats genom miljöfarliga åtgärder i annat land.

Utskottet erinrar om att möjligheter till ersättning i dessa fall förutsätter internationella överenskommelser på miljövårdsområdet eller en harmonisering av berörda staters lagstiftning. Möjligheter för enskilda individer att föra talan mot annat lands myndighet behandlas inte i

konferensdokumentationen. Detta torde sammanhånga med att flertalet stater i dag inte torde vara beredda att medge den enskilde individen rätt att själv föra talan vid internationellt forum.

Enskilda individer, som tillfogats skada genom miljöfarlig verksamhet i annat land, kan, i den mån de ej lyckats få ersättning genom att begagna de klagomöjligheter som nationella rättssystem tillhandahåller, vända sig till det egna landets myndigheter för att få sitt ärende upptaget på officiell diplomatisk väg.

Utskottet uttrycker sin tillfredsställelse över att det initiativ som Sverige tagit på det internationella miljösamarbetets område kunnat leda till att en konferens kommer att äga rum inom kort.

Utskottet anser att fortsatta energiska insatser i det internationella samarbetet på detta område bör ges hög prioritet i den svenska utrikespolitiken.

Utskottet hemställer

att riksdagen anser motionen 1972:145, såvitt nu är i fråga, och motionen 1972:933 besvarade med vad utskottet anför.

Stockholm den 16 maj 1972

På utrikesutskottets vägnar

ARNE GEIJER

Närvarande: herrar Arne Geijer i Stockholm (s), Lange (s), Dahlén (fp), fru Lewén-Eliasson (s), herrar Möller i Gävle (s), Bengtson i Jönköping (c), Johansson i Jönköping (s), Wirmark (fp), Palm (s), Göransson (s), Turesson (m), Hellström (s) och Korpås (c).