

SVEA HOVRÄTT
Miljööverdomstolen

DOM
2005-10-12
Stockholm

Mål nr M 7485-04



Juridik Idag
www.nj.se/juridikidag

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, miljödomstolen, dom den 13 september 2004 i mål nr M 3411-04,
se bilaga

KLAGANDE

Miljönämnden i Landskrona kommun, Stadshuset, 261 80 Landskrona

MOTPART

Svenska UMTS-nät AB, Årstaängsvägen 1 A, 117 43 Stockholm

Ombud: Kerstin Brunnström, Box 9122, 400 93 Göteborg

SAKEN

Föreläggande att inkomma med uppgifter om master och antenner för mobiltelefoni

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Miljööverdomstolen upphäver miljödomstolens dom och fastställer länsstyrelsens
beslut.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 2	08-700 34 00 E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se	08-21 93 27	måndag – fredag 09:00-11:30 12:30-15:00

YRKANDEN M M I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljönämnden i Landskrona kommun (miljönämnden) har – som det får förstås – yrkat att Miljööverdomstolen skall upphäva miljödomstolens dom och fastställa länsstyrelsens beslut. Miljönämnden har därvid anfört att Miljööverdomstolen bör fastslå, i första hand, att antenner och master för mobiltelefoni är miljöfarlig verksamhet och att miljönämnden därmed är tillsynsmyndighet och har rätt att begära de uppgifter som behövs för tillsynen samt, i andra hand, att miljöbalken omfattar allt som motverkar miljöbalkens mål, inklusive påverkan på den psykiska hälsan.

Svenska UMTS-nät AB (bolaget) har bestritt ändring.

Målet har med stöd av 23 kap. 6 § miljöbalken tagits till avgörande utan förhandling.

Parterna har anfört i huvudsak detsamma som vid miljödomstolen.

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Alla typer av verksamheter, som kan påverka de mål som anges i 1 kap. 1 § miljöbalken, omfattas av miljöbalken. Ingripanden kan göras – av myndigheter som är därtill befogade – mot sådana verksamheter med stöd av balkens regler (jfr. Miljöbalken, En kommentar. Del I, Bengtsson m.fl., sid. 9:2).

Miljönämndens befogenhet att utöva tillsyn enligt miljöbalken omfattar endast miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken, med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap. miljöbalken samt avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken (26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken). Miljönämndens befogenhet att utöva tillsyn i aktuellt fall förutsätter således att det är fråga om en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken.

En verksamhet som faller in under någon av de punkter som anges i 9 kap. 1 § miljöbalken är att beteckna som miljöfarlig, även om verksamheten inte är farlig för miljön. Det är tillräckligt att det, beträffande anläggningar av i målet aktuellt slag, förekommer en användning av fast egendom som kan medföra olägenhet för omgivningen för att en miljöfarlig verksamhet definitionsmässigt skall förekomma. Någon påverkan behöver inte förekomma. Det räcker med en risk för påverkan (jfr. Miljöbalken, En kommentar. Del I, Bengtsson m.fl., sid. 9:3).

Strålning av den art som kommer från mobilmaster – radiovågor eller icke-joniserande strålning – kan, enligt vad som framkommit vid djurförsök, orsaka beteendeförändringar och störningar i olika kroppsfunktioner hos djuren. Gränsvärden har tagits fram för att förhindra skadliga hälsoeffekter (Strålning från mobiltelesystem, 2002, utgiven av Elsäkerhetsverket, Boverket, Post & Telestyrelsen, Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Statens Strålskyddsinstitut, sid. 9). I skriften "Strålning från basstationer för mobiltelefoni" (i 2001:3, augusti 2001) anger Statens Strålskyddsinstitut att gränsvärdena överskrids på enstaka meters håll rakt framför antennens strålande yta. Även om risken för hälsovådliga effekter orsakade av strålningen från mobilmaster är mycket liten måste den, mot bakgrund av det anförda, anses utgöra en sådan risk för påverkan på omgivningen som avses i 9 kap. 1 § 3 miljöbalken.

Vidare finns det risk för att mobilmasterna ger upphov till psykisk oro hos närboende, vilket i sig är tillräckligt för att masterna skall kunna anses medföra olägenhet för omgivningen enligt 9 kap. 1 § 3 miljöbalken.

Mobilmaster av det i målet aktuella slaget får mot bakgrund av det sagda anses omfattas av miljöbalkens definition på miljöfarlig verksamhet. Miljönämndens befogenhet att utöva tillsyn omfattar således bolagets verksamhet. Miljödomstolen borde inte ha upphävt besluten med motiveringen att föreläggandet föll utanför ramen för miljönämndens tillsynsbefogenhet. I stället borde miljödomstolen ha prövat huruvida de begärda uppgifterna behövdes för tillsynen (26 kap. 21 § miljöbalken).

Miljööverdomstolen anser sig oförhindrad att här pröva huruvida de begärda uppgifterna behövs för tillsynen och om således föreläggandet är motiverat. Tillsynsmyndigheten kan begära in, förutom uppgifter som är av betydelse för den löpande tillsynen, uppgifter som den behöver för övergripande, samordnande och uppföljande strategiskt miljöarbete (prop. 1997/98:45 Del 2, sid. 282). De uppgifter som miljönämnden begärt in får anses behövas för ett sådant övergripande tillsynsarbete.

Mot bakgrund av det anförda skall miljödomstolens dom upphävas och länsstyrelsens beslut fastställas.

Miljööverdomstolens dom får inte överklagas (23 kap. 8 § miljöbalken).

Ulf Bjällås

Rolf Svedberg

Marinette Andersson

Per Lindblom

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ulf Bjällås, miljörådet Rolf Svedberg, hovrättsrådet Marinette Andersson samt tf. hovrättsassessorn Per Lindblom, referent.
Enhälligt.

KLAGANDE

Svenska UMTS-nät AB, Årstaängsvägen 1 A, 117 43 Stockholm
Ombud: Kerstin Brunnström, Flextronic Network Services Nacka Strand AB,
Box 9122, 400 93 Göteborg

MOTPART

Miljönämnden i Landskrona kommun, Stadshuset, 261 80 Landskrona

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Skåne län beslut den 1 juni 2004, dnr 505-16127-04, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande att inkomma med uppgifter om master och antenner för mobiltelefoni

DOMSLUT

Miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut den 1 juni 2004 (dnr 505-16127-04) och Miljönämndens beslut den 17 mars 2004 (2002-647/46-827).

BAKGRUND

Miljönämnden förelade Svenska UMTS-nät AB (bolaget) att inkomma med uppgifter om var master för mobiltelefoni är placerade inom Landskrona kommun samt uppgift om vilka master och antenner som är i bruk eller förväntas tas i bruk. Som motivering till sitt beslut angav nämnden i huvudsak att strålning från master och antenner för mobiltelefoni omfattas av miljöbalkens definition av miljöfarlig verksamhet och att nämnden, som är tillsynsmyndighet, har behov att få veta lokaliseringar av bolagets anläggningar för att kunna bedriva tillsyn. Vidare har nämnden angett att man inte med säkerhet kan avgöra om strålningen från mobiltelefoni är skadlig för människors hälsa och att man därför tills vidare skall iaktta försiktighet enligt vad som anges i 2 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken. Bolaget överklagade Miljönämndens beslut om föreläggande till länsstyrelsen, som avslog överklagandet.

YRKANDE M.M.

Svenska UMTS-nät AB har yrkat att miljödomstolen upphäver Miljönämndens och länsstyrelsens beslut. Bolaget har anfört bl.a. följande. Miljöbalkens definitionsregel för miljöfarlig verksamhet omfattar i princip strålning från basstationer för mobiltelefoni. Strålningen medför dock mycket liten risk för olägenhet för omgivningen enligt ansvariga myndigheter. Uteffekten från TV- och radiosändare kan vara tusentals gånger högre än från en basstation. Statens Strålskyddsinstitut har angett att basstationer för mobiltelefoni inte innebär någon risk ur strålskyddssynpunkt. Socialstyrelsen har angett att det inte finns några belägg för att strålningen från mobilbasstationerna kan utgöra en hälsorisk. Miljönämndens argumentation om eventuella ännu inte klarlagda risker med strålningen är inte relevant. Bedömningen måste utgå ifrån vad den stora majoriteten forskare, myndigheter och andra organ anser. Det bör även beaktas att det finns en viss sabotagerisk avseende mobilbasstationerna och att uppgifter om den exakta placeringen av dessa blir offentliga handlingar när de inges till Miljönämnden.

Miljönämnden har vidhållit sitt beslut.

DOMSKÄL

Enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken är en kommunal nämnd tillsynsmyndighet inom kommunen avseende bl.a. miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd enligt 9 kap. miljöbalken, med undantag från sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd.

Miljöfarlig verksamhet definieras i 9 kap. 1 § 3 p. miljöbalken som användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom bl.a. joniserande eller icke-joniserande strålning.

En tillsynsmyndighet får enligt 26 kap. 21 § miljöbalken förelägga den som bedriver en verksamhet som det finns bestämmelser om i miljöbalken eller i föreskrifter meddelade med stöd av balken att till myndigheten lämna de uppgifter och de handlingar som behövs för tillsynen.

Miljödomstolen har i målet att pröva om strålningen från mobilbasstationerna är sådan att den kan medföra olägenhet för omgivningen och om bolagets verksamhet därmed utgör miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalkens definition.

Genom Förenta Nationernas världshälsoorganisation WHO har en oberoende internationell strålskyddskommision inrättats, International Commission for Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP). Denna kommission har utarbetat gränsvärden till skydd för allmänheten. Statens Strålskyddsinstitut (SSI) har framlagt rapporten "Exponering för radiofrekventa fält och mobiltelefoni (SSI Rapport 2001:09). SSI har jämfört uppmätta värden på strålning med de av ICNIRP beslutade gränsvärdena och sammanfattningsvis funnit att exponering från en basstationsantenn för mobiltelefoni som högst uppgick till 0,06 % av gränsvärdet. Mätningarna har skett mycket nära basstationerna. Man kan enligt SSI utgå ifrån att exponeringen varierar med kvadraten på avståndet (se rapporten s. 27).

I skriften "Strålning från basstationer för mobiltelefoni" (februari 2004) uppger SSI att institutet under de senaste åren har gjort flera utredningar om strålningsförhållandena kring mobiltelefonmaster och att SSI gör den sammanfattande bedömningen att basstationer för mobiltelefoni inte innebär någon risk ur strålskyddssynpunkt (s. 4).

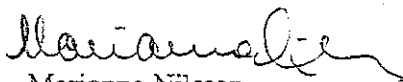
Elsäkerhetsverket, Boverket, Post & Telestyrelsen, Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Statens Strålskyddsinstitut har tillsammans utgett skriften "Strålning från mobiltelesystem" (2002). I denna anges att det idag inte finns några vetenskapliga belägg för att radiovågorna leder till skadliga hälsoeffekter, så länge gränsvärdena iaktas (s. 6).

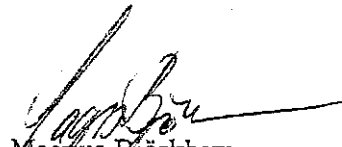
Miljödomstolen finner att strålningen från basstationer för mobiltelefoni är så svag att den, enligt nuvarande vetenskapliga rön, inte kan medföra olägenhet för omgivningen. Den verksamhet som består i drift av sådana stationer kan därför inte omfattas av miljöbalkens definition av miljöfarlig verksamhet. I 2 kap. 3 § miljöbalken anges att krav kan ställas på en verksamhetsutövare att vidta försiktighetsåtgärder så snart det finns skäl att anta att en verksamhet kan medföra skada på miljön (försiktighetsprincipen). Denna princip kan inte medföra en utvidgande tolkning av definitionen av miljöfarlig verksam-

het. Miljönämndens föreläggande faller alltså inte inom ramen för nämndens tillsynsbe-
foghet. Såväl länsstyrelsens som Miljönämndens beslut skall därför upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (prövningstillstånd krävs)

Överklagande till Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, senast den 4 oktober 2004.


Marianne Nilsson


Magnus Björkhem

I avgörandet har deltagit rådmannen Marianne Nilsson, ordförande, och miljørådet
Magnus Björkhem. Föredragande har varit beredningsjuristen Henrik Skanert.



Vår referens
Förvaltningsenheten
Rättsfunktionen
Jesper Blomberg
040-25 21 97, exp 040-25 25 09/25.25 76

Svenska UMTS-nät AB
gm Flextronics Network Services
Nacka Strand AB
Box 9122
400 93 GÖTEBORG

Delg. kv.

VÄXJÖ TINGSRÄTT
Miljödomstolen

Ink. 2004-06-30

Aktbil. 113411/04
rot. 11

Överklagande av Miljönämndens i Landskrona kommun beslut den 17 mars 2004

Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsen ändrar det överklagade beslutet endast på sätt att punkten 1 ges följande lydelse:

"1. En detaljerad karta över var master och antenner som uppförts av Svenska UMTS-nät AB och som sänder/tar emot elektromagnetisk strålning för tredje generationens mobiltelefoni är placerade i Landskrona kommun."

Redogörelse för ärendet

Miljönämnden i Landskrona kommun beslutade den 17 mars 2004 att med stöd av 26 kap. 9 och 21 §§ miljöbalken (1998:808) förelägga Svenska UMTS-nät AB (bolaget) att till miljöförvaltningen i Landskrona kommun inkomma med följande uppgifter:

1. En detaljerad karta över var master och antenner som sänder/tar emot elektromagnetisk strålning för tredje generationens mobiltelefoni är placerade i Landskrona kommun.
2. Uppgifter om masten eller antennen är i bruk och om inte, när den väntas tas i bruk.

I beslutet angavs att uppgifterna skulle inkomma till miljöförvaltningen inom fyra veckor efter att bolaget mottagit detta beslut.

I beslutets motivering angavs följande. Master och antenner som sänder ut elektromagnetisk strålning klassas enligt miljöbalken 9 kap. 1 § som en miljöfarlig verksamhet. Det är miljönämnden som har tillsynsansvaret för all miljöfarlig verksamhet i kommunen som inte har prövningsnivå A. För att kunna bedriva tillsyn på Era anläggningar måste miljönämnden få vetskap om lokalisering. Dagens gränsvärden för elektromagnetisk strålning vid olika

frekvenser tar endast hänsyn till uppvärmningseffekten i huden. Om det finns annan påverkan på människors hälsa är mer osäkert. Det finns dock ett antal undersökningar som visar på andra effekter. Tills att man med säkerhet kan säga att elektromagnetisk strålning vid frekvenser av den typ som mobiltelefonin använder inte är skadlig för människors hälsa skall försiktighet i enlighet med 2 kap. 3 och 4 §§ iakttas.

Ni har överklagat Miljönämndens beslut, yrkat att det upphävs samt anfört bl.a. följande. I princip räknas basstationer för mobiltelefoni till miljöfarlig verksamhet men är av den karaktären att risken för olägenhet är mycket liten enligt ansvariga myndigheter. Det har stor betydelse för vilket underlag som kan krävas enligt miljöbalken. Icke-joniserande strålning från basstationer för mobiltelefoni ligger på en mycket låg nivå jämfört både med gällande gränsvärden och med andra källor i samhället. Berörda myndigheter har klart uttalat att strålning från basstationer inte utgör en risk för människors hälsa. Beträffande påverkan av elektromagnetiska fält har bolaget att grunda sin bedömning av hälso- och miljöpåverkan av basstationer för mobiltelefoni på de riktvärden och utlåtanden som lämnats av svenska myndigheter och den sammanvägning av dagens forskning på området som myndigheternas överväganden grundas på. Försiktighetsmått enligt 2 kap. miljöbalken vidtas genom att alla antenner monteras så att ingen skall exponeras för strålning över gränsvärdet. Bolaget ifrågasätter miljöförvaltningens krav på att hämta in just dessa uppgifter som stöd för tillsynen. De ger inte någon egentlig information som har relevans för tillsynen över hälsa och miljö. Det finns dessutom i dag en hotbild, där sabotage och skadegörelse mot basstationer har blivit allt vanligare. Det gör det än svårare att brett lämna ut uppgifter om deras lokalisering och andra data.

Skäl för beslutet

Enligt 26 kap. 9 § miljöbalken (1998:808) får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Enligt 21 § samma kapitel får tillsynsmyndigheten förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i denna balk

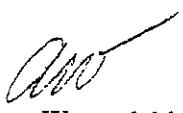
eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller också för den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet.

Länsstyrelsen gör följande bedömning.

Ni bedriver verksamhet som det finns bestämmelser om i miljöbalken, varför bestämmelsen i 26 kap. 21 § miljöbalken är tillämplig. Den relevanta frågan är därmed huruvida de nu begärda uppgifterna kan anses behövas för Miljönämndens tillsyn i den mening som avses i nämnda bestämmelse. Enligt Länsstyrelsens uppfattning kan de begärda uppgifterna anses vara av betydelse för Miljönämndens tillsyn, t.ex. för kontroll av att gällande gränsvärden innehålls och att tillräckliga försiktighetsmått i övrigt vidtas. Vad Ni anfört om sabotage och skadegörelse mot basstationer föranleder härvid inte någon annan bedömning. Mot bakgrund av vad som nu nämnts samt att det i ärendet inte heller framkommit att Ni saknar möjlighet att inkomma med nu begärda uppgifter om av Er uppförda basstationer, får Miljönämnden anses ha haft fog för sitt beslut. Föreläggandet kan dock inte omfatta andra basstationer än de som uppförts av Er, varför det överklagade beslutet skall ändras i enlighet härmed.

Detta beslut kan överklagas hos Växjö tingsrätt, miljödomstolen, se nedan.

I den slutliga handläggningen av detta beslut har deltagit Ann Westerdahl, beslutande, rättsfunktionen, Göran Jansson, Miljö-Hälsafunktionen, och Jesper Blomberg, föredragande.


Ann Westerdahl


Jesper Blomberg

Kopia till:

Miljönämnden i Landskrona kommun, 261 80 LANDSKRONA
Svenska UMTS-nät AB, Årstaängsvägen 1 A, 117 43 STOCKHOLM