

Promemoria inför upprättande av beslut med stöd av miljöbalken (MB) avseende 3G-master mm. i Södertälje kommun.

(senast rev. 2003-03-22)

Bakgrund

WSP Environmental har på uppdrag från GreenIT, Stockholm fått ansvar för att utarbeta underlag och förslag till beslut åt miljönämnden i Södertälje kommun rörande föreläggande om förbud att bygga teknikbodar och sätta upp radioantennor inom Edeby 1:41, Österby 1:41 och Holmfastvägen Västergård 1:1.

Orientering

Såvitt framkommit av erhållit underlag och telefonkontakter med Anders Eriksson, miljökontoret i Södertälje har ärendena behandlats ett flertal gånger av miljönämnden både som delegationsbeslut i bygglovsremisser och som informationsärenden i nämnden.

- Bygglov har med stöd av plan- och bygglagen (PBL) lämnats under 2002 och 2003 för uppförande av teknikbodar och antenner. Miljönämnden har genom delegationsbeslut tillstyrkt byggloven.
- Byggloven för nu aktuella lokaliseringar har överklagats till länsstyrelsen.
- Miljökontoret har bl.a. i **senaste ??** tjänsteskrivelsen till nämnden, 2003-08-22, föreslagit tillstyrkan av bygglov på fastigheten Österby 6:2.
- Miljökontoret har vid nämndens sammanträde 2004-02-05, §7, fått uppdrag att arbeta fram ett förslag till föreläggande om förbud att bygga master och sätta upp radioantennor inom de aktuella fastigheterna.

Kunskapsinhämtning rörande rättsläge, myndighetsföreskrifter m.m.

För att uppdatera det aktuella läget avseende uppdraget har vi genomfört följande sökningar:

- Citerat kommentarer till aktuella kap. och paragrafer i MB.
- Kontaktat Svenska kommunförbundet och läst in deras senaste meddelande i frågan.
- Studerat Socialstyrelsens aktuella meddelande om mobilbasstationer och MB.
- Genom MiljöLex studerat senaste 8-10 avgjorda rättsfall i regeringsrätten, kammarrätten, miljööverdomstolen och miljödomstolarna.
- Haft ett stort antal telefonkontakter med kommuner, länsstyrelser och två miljödomstolar.

Nedan följer citat ur kommentarer av Bengtsson, Bjällås, Rubensson och Strömberg (Miljöbalken en kommentar, Nordstedts förlag) till de paragrafer i MB som vi anser kan vara aktuella;

Miljöbalkens 1 kap. 1§ uttrycker balkens syfte att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Balken ska tillämpas så att bl.a.

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2.

3.
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas,
5.

sidan 1:4

Skyddet för människor och miljö i första punkten avser inte enbart ett skydd mot skador utan skyddet för människan innefattar också andra olägenheter, d.v.s. sådana störningar som kan minska trevnaden och människors välbefinnande i ett medicinsk eller hygieniskt avseende. Begreppet "eller annan påverkan" används för att språkligt vidga tillämpningsområdet utöver vad som normalt menas med förorening.

sidan 1:5

Sammanfattningsvis kan alltså i fråga om andra stycket sägas att samtidigt som där anges hur balken skall tillämpas ger andra stycket även ramen för balkens tillämpningsområde. Balkens inledande paragraf kan därför sägas fungera mer som en anvisning till hur andra materiella regler i MB skall få genomslag och särskilt gäller i fråga om de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. där samspelet är uppenbart för verksamheter som omfattas av balkens tredje avdelning (miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Detta samspel mellan balkens två inledande kapitel, dvs. samspelet mellan tillämpningsområdet och hänsynsreglerna, får en avgörande betydelse när myndigheter och domstolar ska tillämpa exempelvis 9 kap. om miljöfarlig verksamhet eller 11 kap. om vattenverksamhet. Frågan huruvida en verksamhet faller inom ramen för definitionen av respektive verksamhet framstår därför numera som mindre viktig jämfört med äldre lagstiftning där det kunde vara avgörande för myndighetens kompetens huruvida en verksamhet var att beteckna som miljöfarlig eller ej.".....

Balkens 1 kap. 3§ reglerar balkens förhållande till annan lag

sidan 1:9

Utgångspunkten är alltså att- bortsett från myndigheternas tillståndsprovning - MB gäller parallellt med andra lagar. Detta innebär att flera olika lagar samtidigt kan tillämpas på verksamheter eller åtgärder. Ett tydligt exempel på detta är exempelvis en åtgärd eller verksamhet som kräver en bygglovsprovning enl. PBL. Bygglovet prövas av en kommunal nämnd eller motsvarande i den ordning som föreskrivs i PBL och med iakttagande av de regler om miljöhänsyn som finns där. Själva den verksamhet som den aktuella fastigheten inrymmer blir däremot föremål för miljöbalkens regler, om verksamheten på fastigheten kan inverka menligt på miljön eller hälsan.

I MB:s 2 kap. redovisas de allmänna hänsynsreglerna.

sidorna 2:2, 2:3 och 2:4

Hänsynsreglerna avses vara rättsligt bindande och kan läggas till grund för föreläggande och förbud enligt MB (se 26 kap. 9 §), De slår fast vissa riktlinjer för hur hälso- och miljörisker skall motverkas, varvid en avvägning skall ske mot andra allmänna och enskilda intressen. Hänsynsreglerna skall tillämpas oavsett om en verksamhet också regleras av annan lagstiftning som innehåller bestämmelser till skydd för miljön. MB och denna lagstiftning skall i så fall tillämpas parallellt med varandra, om inte annat särskilt föreskrivs i den andra lagen.....(t.ex. PBL)

Som framgår av fortsättningen kan de nya hänsynsreglerna antas skärpa kraven på miljöfarliga verksamheter i vissa avseenden.

3§, försiktighetsprincipen, sidorna 2:12, 2:13, 2:14 och 2:17

Paragrafen är bindande och kan läggas till grund för föreläggande och förbud enligt MB (se 26 kap. 9§). Som nämnts i kapitlets inledning är paragrafen tillämplig på en verksamhet vare sig denna är att bedöma som miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § eller ej. Dess syfte är att förebygga inte bara sådana skador och olägenheter som kan säkert förutses utan också vissa möjliga risker.....

Med skada för människors hälsa avses både fysisk och psykisk skada. Olägenhet för hälsan är ett vidare begrepp, som definieras i 9 kap. 3§.....

Eftersom bestämmelsen har en större räckvidd än de tidigare specialreglerna i miljöskyddslagen m.fl. lagar, kan naturligtvis försiktighetsmått av flera olika slag bli aktuella inte bara tekniska åtgärder, metodval och begränsningar av verksamheten utan också t.ex. information.

Andra stycket slår fast det väsentliga inslag i försiktighetsprincipen som redan berörts: försiktighetsmått enligt första stycket skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en hälso- eller miljörisk föreligger. Det behöver alltså inte vara utrett att den aktuella verksamheten eller åtgärden orsakar skada eller olägenhet.

4§, lokaliseringsregeln sidorna 2:18, 2:19, 2:20

Första stycket hänvisar beträffande lokaliseringen till vad som är lämpligt med hänsyn till målsättningsreglerna i 1 kap.1 § och reglerna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. Det nya är snarare den skärpning som MB:s målsättningsparagraf innebär; den lär medföra ett hårdare krav på lokaliseringen än enligt äldre rätt.....

Andra stycket gäller alla verksamheter och åtgärder. Finns det olika alternativ att uppnå ändamålet med den verksamhet som bedrivs skall man välja den lokalisering som medför minsta intrång och olägenhet från hälso- och miljösynpunkt.....

Som bestämmelsen är utformad är det väsentligt hur ändamålet med verksamheten beskrivs. Den får begränsad betydelse om en verksamhet i praktiken inte kan lokaliseras till annan plats därför att ändamålet är att utnyttja en viss naturresurs, t.ex. en grustillgång som skall exploateras.....

I andra fall står det klart att en önskvärd omlokalisering visserligen är möjlig men skulle medföra orimliga kostnader enligt 2 kap. 7 §, och då kan man inte kräva något sådant.....

I övrigt kan många faktorer inverka på bedömningen, t.ex. avståndet till närmaste bostäder, där bl.a. s.k. psykiska immissioner kan få betydelse- alltså närboendes fruktan för miljöfarlig verksamhet - vidare inverkan på landskapsbilden

MB:s 9 kap. Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

sidorna 9:3, 9:4, 9:8, 9:9, 9:11, 9:12

Med miljöfarlig verksamhet avses sammanfattningsvis sådan verksamhet som på något sätt är knuten till användningen av fast egendom och som kan ge upphov till utsläpp till vatten, luft eller mark eller annan olägenhet för människors hälsa eller miljön. Faller en verksamhet definitionsmässigt in under någon av de punkter som anges i 1§ är den att betrakta som miljöfarlig. Några utsläpp eller annan påverkan behöver inte förekomma, det räcker med en risk för påverkan.....

All användning av fast egendom enligt punkterna 1-3, även om den skulle ske utan rättslig grund, är därför att betrakta som miljöfarlig verksamhet.....

1 §, Punkt 3

Andra källor av olägenheter från fasta störningskällor än genom utsläpp till vatten, mark eller luft omfattas av denna bestämmelse. Det kan vara frågan om buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke joniserande strålning.

Med ”annat liknande” avses olägenheter som är att jämföras med de uppräknade olägenheterna och får bestämmas enligt rättstillämpningen. Som exempel anges i lagmotiven insekter, luftburna bak..... eller psykisk inverkan.

Tidigare gällde att störningar till följd av elektriska eller magnetiska verkningar av en elektrisk anläggning, liksom radioaktiv strålning och dumpning från fartyg i vatten, inte omfattades av begreppet miljöfarlig verksamhet och därmed miljöskyddslagen. Denna begränsning gäller inte längre, utan påverkan på människors hälsa och miljön till följd av verksamheter som ger upphov till sådana störningar innefattas i begreppet miljöfarlig verksamhet....

Var den yttersta gränsen går för omgivningen kan vara svårt att avgöra. När det gäller buller, skakningar och ljus torde det i allmänhet inte vara svårt att avgöra var gränsen för påverkan går, däremot kan det vara svårare att fastställa var denna gräns går när det gäller strålningsrisker.

3§

Paragrafen definierar begreppet ”olägenhet för människors hälsa”.

Bestämmelsen omfattar sådana störningar som vid en medicinsk eller hygienisk bedömning kan anses påverka hälsa eller välbefinnandet. Bedömningen skall enligt motiven utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och baseras inte enbart på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Även bedömningen huruvida en störning skall anses vara ringa är beroende av hur människor i allmänhet uppfattar störningen....

De krav på åtgärder som kan ställas för att motverka olägenheter för människors hälsa kan avse förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått, men också åtgärder för att motverka en redan uppkommen olägenhet.

Kända överprövningar

Sökning på avgjorda överprövade ärende som handlagts med MB som stöd rörande 3-G master har skett i databasen MiljöLex. Av kontrollerade mål har inget påträffats som prövats med hänvisning till människors oro för strålningen från anläggningar. Ett flertal har handlat om överklagande av samråd eller anmälan enligt MB 12 kap. 6 § då länsstyrelser förbjudit vissa lokaliseringar med hänvisning till störning av landskapsbilden, natur- och kulturvårdsintressen, strandskydd och dyl. Ett stort antal överprövningar av bygglov som meddelats med stöd av PBL finns. Vi har dock inte funnit något som i överprövningsinstans vunnit gehör med hänvisning till störning på människors hälsa.

Enligt uppgift från länsstyrelsen i Västra Götaland har det föreläggande om förbud med stöd av MB som miljönämnden i Trollhättans kommun fattade 2003-06-04, Mn § 58, överklagats till länsstyrelsen och ännu inte avgjorts. Både bygglov och miljöbeslut är överklagade och inget av ärendena har avgjorts (2003-03-11. Ett exempel som erhållits från Södertälje kommun).

Svenska kommunförbundet har 2003-10-06, cirkulärskrivelse 2003:84, redovisat aktuella frågor med anledning av den fortsatta utbyggnaden av 3G-master. I cirkuläret redovisas bl.a. förbundets uppfattning om MB:s tillämplighet på mastetableringar- strålningsrisker, försiktighetsprincipen mm. Härav framgår bl.a. att basstationerna inte är förprövningspliktiga men faller inom miljönämndens tillsynsansvar enligt MB. Kommunförbundets uppfattning är att det torde mera sällan finnas rättslig grund för att kräva flyttning av mobilbasstation på grund av strålningsrisker eller människors oro för sådana risker. Däremot redovisas att miljönämnden som tillsynsmyndighet får begära in uppgifter från verksamhetsutövaren som krävs för tillsynen och för övergripande, samordnande och uppföljande strategiskt miljöarbete.

Kommunförbundet bedömer heller inte att det finns rättslig grund för kommuner att inrätta s.k. strålningsfria zoner, men anser dock att det inte är otillåtet för kommuner att i översiktplanen peka ut ett visst område där radiofrekventstrålningen avses begränsas så långt som möjligt.

Av Socialstyrelsens meddelandeblad nr 5/2002 (april 2002), Mobilbasstationer och miljöbalken, framgår sammanfattningsvis att Socialstyrelsens uppfattning är att det utifrån dagens kunskap inte finns skäl att anta att etablering av mobilbasstationer kan orsaka olägenhet för människors hälsa.

Trots detta kan det uppkomma situationer där närboende som upplever att de är elkänsliga eller av andra skäl är oroliga för sin hälsa ställer krav om att kommuner ska avstå från att ge tillstånd för ex. mobilbasstationer. Enligt

meddelandet anser därför Socialstyrelsen som ett led i den lokala kommunikationen att samråd ska ske innan etableringen.

Under vårt utredningsarbete har vi fått kännedom om att det finns ett antal vetenskapliga studier, både svenska och utländska, som visar på samband mellan mikrovågsstrålning och ohälsa. Att forskningen inte ännu kan förklara mekanismerna bakom detta, innebär inte att resultaten kan negligeras. Det framförs ofta i debatten att många människor känner oro för ”mobilmasterna” och att man ska ta detta på allvar. Detta är inte hela sanningen - ett stort antal människor blir även sjuka av strålningen från basstationer för mobiltelefoni. Det senare styrks av ett under hösten 2002 publicerat upprop från 170 tyska läkare som ser ett klart samband mellan basstationer för mobiltelefoni och ohälsa. Hösten 2003 publicerades en holländsk studie som visar att 3G-strålning är biologiskt störande. Det går inte längre att förneka dessa samband, även om vi ännu inte kan förstå och förklara dem vetenskapligt.

Sammanfattning av gällande lagstiftning

Av ovan redovisade är följande;

- MB och PBL är två parallella lagstiftningar varvid bedömningar enligt respektive lag kan leda till olika resultat. Enligt PBL:s 2 kap framgår emellertid att allmänna intressen av samma karaktär som MB:s 2 kap skall beaktas vid såväl planläggning som bygglovsärenden. Ett bygglov enligt PBL betyder således inte att reglerna i MB kan negligeras.
- Den aktuella verksamheten i mobilbasstationer är inte förprövningspliktig enligt MB men utgör däremot miljöfarlig verksamhet varför miljönämnden kan ingripa som tillsynsmyndighet mot verksamheter som orsakar störningar.
- MB:s målsättning framgår av 1 kap 1§ och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Dessa regler är rättsligt bindande och kan läggas till grund för föreläggande eller förbud enligt balken.
- Det fastslås vissa riktlinjer för hur hälso- och miljörisiker skall motverkas, varvid en avvägning skall ske mot andra allmänna och enskilda intressen.
- Utbyggnad av 3G-systemet är också ett allmänt intresse som ska bedömas mot andra riksintresseområde.
- Ett flertal människor har under planeringen av de aktuella mobilbasstationerna uttryckt oro för att samband mellan mikrovågstrålningen från stationerna och ohälsa kan föreligga, en s.k. psykisk immission.
- Det föreligger således, med stöd av MB, grund för miljönämnden att genom tillsyn kräva förbud alternativt att förelägga om försiktighetsåtgärder mot verksamhetens emission, mikrovågstrålningen.
- Enligt ovan redovisade kommentarer slås fast att försiktighetsmått enligt 3 kap. MB ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en hälso- eller miljörisk föreligger. Det behöver alltså inte vara utrett att den aktuella verksamheten eller åtgärden orsakar skada eller olägenheter.
- Enligt 4 kap. MB skall en lokalisering ske till en plats vad som är lämplig med hänsyn till målsättningsreglerna i 1 kap.1 § MB vilket snarare är en skärpning som innebär hårdare krav på lokaliseringen än enligt äldre lagstiftning.
- Finns det olika alternativ att uppnå ändamålet med verksamheten som planeras skall man välja den lokalisering som medför minsta intrång och olägenhet från hälso- och miljösynpunkt. Enligt 4 kap. 4§ MB.
- Av ovan redovisade och då ett stort antal människor har uttryckt oro för etablering av mobilbasstationerna på de aktuella platserna finns grund för miljönämnden att förbjuda verksamheten alternativt förelägga om försiktighetsmått för de aktuella här aktuella etableringarna med hänvisning till 9 kap 1 § MB punkt 3 och 9 kap 3 § MB.

Bedömning

Vi har kommit fram till att MB:s regelverk är tillämpligt på den verksamhet som planeras genom etablering av de tre mobilbasstationerna. Vidare är det helt klarlagt att miljönämnden i egenskap av tillsynsmyndighet med stöd av 26 kap. 9 § MB samt 2 kap.

3-4 §§ MB har möjlighet att meddela de föreläggande och förbud som behövs i ett enskilt fall för att balken och dess föreskrifter ska efterlevas.

Enligt tidigare redovisade kommentarer är de planerade verksamheterna enligt 9 kap.

1 § MB punkt 3 definierade som miljöfarlig verksamhet. Begreppet "olägenhet för människors hälsa" definieras i 9 kap. 3 § MB varvid bestämmelsen omfattar sådana störningar som vid en medicinsk bedömning kan anses påverka hälsa eller välbefinnande. Bedömningen skall enligt motiven utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och baseras inte enbart på en enskild persons reaktion. I de aktuella fallen har ett avsevärt antal närboende kommunmedborgare uttalat sin oro för effekterna från basstationernas strålning. Vi menar därför att verksamheten orsakar psykisk immission i MB:s mening.

Eftersom mobilbasstationer inte är obligatoriskt förprövningspliktiga enligt MB har inte miljönämnden möjlighet att i bygglovärenden förbjuda byggande på en vald plats. I bygglovremissen till byggnadsnämnden kan nämnden däremot uttrycka sin uppfattning om att platsen inte uppfyller kraven i MB:s lokaliseringsregel. Vidare kan redovisas att nämnden som tillsynsmyndighet enligt MB har för avsikt att förbjuda nyttjandet av basstationerna om etableringen trots allt genomförs. Byggnadsnämnden däremot har, enligt vår uppfattning, möjlighet att avslå bygglovansökan med hänvisning till de allmänna intressen som enligt 2 kap. PBL skall beaktas vid lokalisering av bebyggelse, mm.

Av denna anledning kan vi bokstavligen inte uppfylla miljönämndens önskemål såsom det är uttryckt i § 7 vid sammanträde 2004-02-05. Vi föreslår därför, liksom miljökontoret tidigare gjort, att nämnden i egenskap av tillsynsmyndighet förbjuder bolaget att nyttja basstationerna om de är uppförda. Vidare bör enligt vår uppfattning ett samrådsförfarande med operatörerna inledas och informationsmöten med närboende genomföras.

Alternativa handlingsvägar för miljönämnden

En alternativ handlingsväg för miljönämnden skulle kunna vara att förelägga operatörerna att söka tillstånd jfr. MB 9 kap 6§ 2 stycket varav framgår förutsättningarna för ett sådant föreläggande. En tillståndsansökan ska bl.a. innehålla teknisk beskrivning, miljökonsekvensbeskrivning med alternativa lokaliseringsförslag, en redovisning av genomförda samråd och vad som därvid framkommit, förslag till skyddsåtgärder m.m.

Ett annat tillvägagångssätt kan vara att miljönämnden för att få bättre underlag för inför ett slutligt ställningstagande förelägger operatörerna ta fram mera fakta om verksamheten och dess miljöstörningar. Jfr. MB 26 kap 21-22 §§ om undersökningskyldighet.

Karlskrona 2004-03-22

WSP Environmental, underkonsult till GreenIT AB

Ingvar Carlsson