



Klagenemnda for miljøinformasjon

Nemndsvedtak i sak 2016/10

Klager: Jostein Ravndal
jostein@ravnco.com
Erik Werenskiolds vei 7
4023 Stavanger

Innklaget: Telia Norge AS
siri.sjaastad@telia.no
Postboks 4444 Nydalen
0403 Oslo

Saken gjelder:

Krav på informasjon om radiofrekvensstråling fra den planlagte basestasjonen ROG141 i Stavanger kommune.

Bakgrunn og saksgang:

I forbindelse med Telias Norge AS' (heretter Telia) planlagte basestasjon ved Lille Stokkavannet i Stavanger kommune har Jostein Ravndal (heretter klager) vært i skriftlig og telefonisk kontakt med Telia for å få utlevert informasjon om basestasjonens påvirkning på miljøet og menneskers helse. Klager opplyser at hans skriftlige henvendelser til Telia om radiofrekvensstråling (heretter RF-stråling) ikke er blitt besvart. I brev 21. oktober 2016 klaget han Telia inn for Klagenemnda for miljøinformasjon, med krav om å få utlevert "korrekt og kvalitetssikret informasjon om RF stråling fra den planlagte basestasjonen slik jeg har bedt om i mitt brev til Telia av 24.08.2016".

Sekretariatet for Klagenemnda for miljøinformasjon oversendte i e-post 23. november 2016 klagen til Telia, og satt frist til å komme med kommentarer til klagen til 16. desember 2016. Telia oversendte sitt tilsvarende i brev 14. desember 2016. I e-post 4. januar 2017 oversendte sekretariatet Telias tilsvarende til klager, og spurte om han anså å ha fått et tilfredsstillende svar i saken. Klager kom i brev 7. januar 2017 med kommentarer til Telias tilsvarende, og opplyste at klagen opprettholdes fullt ut.

Klagers anførsler:

Klager mener at han ikke har fått tilfredsstillende svar på sitt krav om informasjon om RF-stråling fra den planlagte basestasjonen. Han anfører at det verken er vanskelig eller særlig tyngende for Telia å utlevere den etterspurte informasjonen. Videre skriver klager blant annet at

"... for å få realistisk og korrekt informasjon det helt avgjørende at Telia som ansvarlig operatør og med tilgang til store tekniske og kommersielle ressurser fremlegger informasjon om det anlegget de planlegger å bygge".

Innklagedes anførsler:

Telia opplyser at de bygger ut mobilnettet over hele landet, fordi "[i] dag forventer vi å kunne være på nett og bruke telefonen overalt til enhver tid". Basestasjoner opplyses å måtte plasseres der folk bor og ferdes, "slik at vi ikke får hull i dekkningen". Telia opplyser at de "har besvart spørsmålene" fra klager i saken.

Når det gjelder RF-stråling, opplyser Telia at slik stråling "vil være avhengig av hvile frekvenser vi benytter". Videre opplyser Telia at de har "utelatt å gi spesifikk informasjon og de totale FT-verdiene", fordi det er "sannsynlig at andre operatører kommer inn i masten". Telia opplyser også at "premissene med hensyn til antenner og frekvenser" vil kunne endre seg underveis i prosessen. Ellers opplyser Telia at de alltid forholder seg til "grenseverdiene for EMF som er gitt av myndighetene".

Nemndas vurdering:

Rettslig grunnlag

Klager krever utlevert informasjon om RF-stråling fra Telias planlagte basestasjon i Stavanger kommune. Det er dermed reglene i lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) som er det rettslige grunnlaget for å avgjøre om klager har krav på å få utlevert informasjonen han etterspør fra Telia.

Vurdering av om kravet gjelder miljøinformasjon

Klager viser i klagen til sitt informasjonskrav om RF-stråling slik det fremgår i brev til Telia 24. august 2016. Dette kravet lyder slik:

"Spesifikk informasjon som ønskes om RF stråling fra anlegget

For å få oversikt over forventet total utstrålt effekt og egenskaper til signalene fra det planlagte anlegget - inkl muligheter for framtidige utvidelser - vil jeg be om at dere oppgir forutsetninger og beregnede verdier for:

- Maksimal utstrålt effekt (EIRP) for hver av signaleringstypene (GSM 900, LTE 800, LTE 1800, LTE 2600 og UMTS 2100).
- Forventet Peak-to-Average (PAPR) faktor for RF strålingen fra anlegget.
- Antall operatører som kan bli samlokalisert i masten"

Spørsmålet er om dette kravet gjelder miljøinformasjon. Med "miljøinformasjon", menes ifølge miljøinformasjonsloven (mil.) § 2 blant annet faktiske opplysninger og vurderinger om faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, samt disse faktorenes påvirkning på menneskers helse, sikkerhet og levevilkår.

Nemnda uttalte i sak 2008/07 følgende om basestasjoner:

"Etter klagenemndas oppfatning faller kravet innenfor miljøinformasjonsloven § 2 første ledd bokstav c, jf. bokstav b. Klagerens pretensjon er at menneskers helse kan bli påvirket av strålingen fra basestasjonene. Klagenemnda legger til grunn at basestasjonene er "faktorer" som "påvirker eller kan påvirke miljøet". Nemnda viser til bokstav b både andre og tredje strekpunkt, dvs. at basestasjonene synes å falle inn under både "produkters egenskaper" og "forhold ved drift av virksomhet".

At stråling fra basestasjoner er å anse som miljøinformasjon, ble lagt til grunn av nemnda også i sak 2009/4. Nemnda finner ikke grunn til å fravike det tidligere standpunktet om at stråling fra basestasjoner "påvirker eller kan påvirke miljøet", og legger således til grunn at klagers krav i den aktuelle saken gjelder miljøinformasjon, jf. mil. § 2.

Vurdering av informasjonsplikt

I mil. § 16 første ledd fremgår det at "Enhver har rett til miljøinformasjon (...) om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet." Spørsmålet er dermed om stråling fra basestasjoner er miljøinformasjon som "kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet".

I sak 2008/7 kom nemndas flertall til at informasjon om mobilmasters plassering er opplysninger om forhold som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. Sentralt for flertallets konklusjon var at, selv om det ikke forelå dokumentasjon på helserisiko ved stråling, det var en viss usikkerhet om dette spørsmålet samt en interesse og uro blant befolkningen for stråling fra slike master. Nemnda skrev at:

"Ved vurderingen av helserisiko og miljøpåvirkning må Klagenemnda for miljøinformasjon basere seg på allment aksepterte vitenskapelige vurderinger, og ta utgangspunkt i det som følger av vurderingene fra de offisielle fagetatene på området. ... Det forhold at det er utplassert mobilmaster i et slikt omfang som i dag, er relativt nytt. Selv om faglige vurderinger klart tyder på at det ikke er helserisiko forbundet med mastene, vil det alltid være noe usikkerhet knyttet til dette fram til man har mer erfaring og kunnskap. Spørsmålet engasjerer mange mennesker deriblant personer som, berettiget eller uberettiget, er engstelige for en eventuell stråling fra mastene. På bakgrunn av lovens formål, som blant annet er å gjøre det lettere for den enkelte å beskytte seg mot helse- og miljøskade, og å kunne påvirke i miljøspørsmål, har flertallet i nemnda etter en samlet vurdering kommet til at Telenor har plikt til å utlevere informasjonen."

Nemndas flertall la samme syn til grunn i sak 2009/4. Spørsmålet er da om stråling fra basestasjoner per i dag fortsatt er å anse som forhold som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet.

Som ledd i sakens opplysning har nemnda vært i kontakt med Statens strålevern, som er fagmyndighet for strålevern. Følgende fremgår om stråling fra basestasjoner på nettsidene til Statens strålevern:

"Ikke helserisiko

Slik antenner normalt er montert, vil det være svært lave nivåer på radiobølgene der vanlig ferdsel forekommer. Strålevernet har i samarbeid med de andre nordiske landenes strålevernsmyndigheter vurdert om basestasjoner innebærer noen helserisiko. Konklusjonen er at det per i dag ikke finnes vitenskapelige holdepunkter for at eksponering fra basestasjoner forårsaker negative helseeffekter, så lenge anbefalte grenseverdier fra den internasjonale strålevernkommisjonen for ikke-ioniserende stråling, ICNIRP*, ikke overskrides. Vurderingen er basert på kvalitetssikret forskning på mulige helseeffekter av slik eksponering.

Statens strålevern og Post- og teletilsynet har utført mange målinger, og nivåene er normalt under en tusendel av eksponeringsgrenser anbefalt av ICNIRP."

I telefonsamtaler 2. februar 2017, 4. april 2017 og 7. april 2017 opplyste Statens strålevern følgende: Det foreligger i dag forholdsvis omfattende og sikker kunnskap om helserisiko og miljøpåvirkning forbundet med stråling fra basestasjoner. Stråling fra basestasjoner medfører verken noen helserisiko eller annen negativ miljøpåvirkning. Senderne i basestasjoner må være i tråd med EUs regelverk for maksimal stråling. Det er for slike sendere bare fra ca. 5 meters avstand og nærmere selve basestasjonen at grenseverdiene for stråling vil kunne overskrides. Alle basestasjoner sikres med fysisk barriere for å hindre at publikum får fysisk til selve stasjonen og masten. Strålingstyrken fra basestasjoner avtar med kvadratet av avstanden til stasjonen, noe som innebærer at strålingen for eksempel 10 meter unna en basestasjon er 100 ganger lavere enn ved selve basestasjonen, strålingen 50 meter unna er 2 500 ganger lavere og stråling 100 meter unna er 10 000 ganger lavere enn ved selve stasjonen. Variasjon i strålingsstyrke fra basestasjoner begrenser seg til noen få prosent, og har ikke nevneverdig betydning for overholdelsen av grenseverdiene.

Nemndas flertall har merket seg informasjonen fra Statens strålevern. Samtidig legger nemndas flertall til grunn at det fortsatt er vitenskapelig grunnlag for tvil knyttet til helsekonsekvenser fra strålingseksponering. Dette har særlig sammenheng med at dagens kunnskapsgrunnlag er basert på en begrenset tidsperiode, i og med at stråling fra basestasjoner ikke har foregått i mer enn ca. 20 år. Sammenholdt med formålet bak miljøinformasjonsloven og allmennhetens behov for kunnskap og mulighet til å påvirke beslutningstagere, er det da nemndas flertalls syn at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å fravike nemndas tidligere standpunkt i sak 2008/7 og 2009/4 om at stråling fra basestasjoner er miljøinformasjon som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, jf. mil § 16 første ledd. Resultatet av dette er at Telia plikter å utlevere den etterspurte informasjonen om RF-stråling fra den planlagte basestasjonen i Stavanger kommune.

Dissens fra nemndas mindretall

Nemndas mindretall (Pihlstrøm og Fjellstad) mener at nemndas tidligere standpunkt om at stråling fra basestasjoner må regnes som forhold som kan medføre en ikke ubetydelig

påvirkning på miljøet, vanskelig kan opprettholdes. I stedet finner mindretallet å legge avgjørende vekt på Statens strålevern opplysninger. Mindretallet har særlig merket seg den lave strålingsstyrken publikum eksponeres for, og at årelang og omfattende kunnskapsinnhenting ifølge Statens strålevern entydig avkrefter at stråling fra basestasjoner innebærer noen helsefare eller annen form for negativ miljøpåvirkning. Dermed er det det mindretallets konklusjon at stråling fra basestasjoner – basert på dagens kunnskapsgrunnlag – ikke utgjør forhold som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, jf. mil. § 16 første ledd. Resultatet av dette er at det ifølge mindretallet ikke foreligger informasjonsplikt etter mil. § 16 i denne saken. Mindretallets syn er dermed at klagen ikke tas til følge.

Vedtak

Med hjemmel i lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) § 19 fattes følgende vedtak:

- Telia plikter innen 30 dager fra vedtaket er mottatt å oppfylle sin informasjonsplikt om RF-stråling fra den planlagte basestasjonen i Stavanger kommune.

Vedtaket er avsagt etter behandling på nemndsmøtet 19. april 2017 og senere utveksling av tekst til vedtak på e-post. Vedtaket er datert den dagen alle medlemmene har gitt sitt samtykke til teksten.

Vedtaket er endelig og partene har ikke klagerett.

Twist om plikter og rettigheter etter miljøinformasjonsloven kapittel 4 kan bringes inn for domstolene ved søksmål. Partene i søksmålet vil være den som har fremsatt det omtvistede kravet og den virksomheten kravet retter seg mot, jf. forskrift 14. desember 2003 nr. 1572 om Klagenemnda for miljøinformasjon § 10.

Oslo, 11. mai 2017

Hans Petter Graver
Sigrid Andersen Cabot
Ina Lindahl Nyrud Andreas Pihlstrøm
Torgrim Fjellstad Elin Vestrum