

Nemndsvedtak i saksnummer: 2008/07

Klager: NRK Brennpunkt
v/ Espen Andersen og Anders Børringbo
FG 22, 0340 OSLO

Innklaget: Telenor ASA
v/ Bjørn Amundsen
Snarøyveien 30
1360 FORNEBU

Saksbehandlingen – etablering av settesekretariat

Advokatfirmaet Haavind AS som er nemndas faste sekretariat var inhabil i saken. Advokat Viggo Bondi har vært settesekretær.

Saken gjelder

Klager har bedt Telenor utlevere Telenors liste over basestasjoner for mobil og den geografiske plasseringen disse har. Klager har også bedt Telenor om å opplyse hvilke konsekvensvurderinger som er gjort som gjelder mulig påvirkning på menneskelig helse og fauna der mastene er plassert.

Bakgrunn

NRK Brennpunkt fremsatte først krav til Telenor i juni 2008. I e-post av 30. juni 2008 avslo Telenor å utlevere den informasjonen NRK Brennpunkt ba om.

NRK Brennpunkt sendte deretter brev til innklagede 1. juli 2008 hvor de på nytt ba om innsyn i Telenors liste over basestasjoner for mobil og deres geografiske plassering. Klager ba også om informasjon om hva slags konsekvensvurderinger som er foretatt for mulig påvirkning på menneskelig helse og fauna der mastene er plassert.

Telenor avslo begjæringen i e-post til klager 17. juli 2008. Telenor viste til unntaket i mil. § 17 første ledd bokstav c om hemmelighold på grunn av konkurransehensyn. I tillegg anførte Telenor at informasjonen var skjermingsverdig etter sikkerhetsloven § 3 nr. 8. Telenor opplyste at de kunne vise basestasjonene i et begrenset geografisk område.

NRK Brennpunkt klagde saken inn for klagenemnda ved brev av 5. august 2008.

Klagenemnda sendte kopi av klagen til Telenor i brev av 24. august 2008 og satte frist på tre uker for Telenor til å gi tilsvaret til klagen.

Telenor sendte ikke inn tilsvaret innen fristen, men sendte e-post til nemnda den 6. oktober 2008 med noen kommentarer. NRK Brennpunkt fikk oversendt kommentarene og sendte den 18. november 2008 e-post til nemnda med sluttkommentar. Telenor sendte sluttkommentar til dette.

Klagenemnda ba i e-post til Statens Strålevern av 18. desember 2008 om opplysninger om hvilken grad av miljøpåvirkning som slike mobilmaster utsetter omgivelsene for, og om det er dokumentert noen effekt av denne strålingen på mennesker eller omgivelsene ellers. Statens strålevern svarte på henvendelsen den 19. desember 2008.

Klagers anførsler

NRK Brennpunkt har etter miljøinformasjonsloven § 16 første ledd rett til en samlet oversikt over Telenor sine mobil-basestasjoner og deres geografiske plassering samt innsyn i hva slags konsekvensvurderinger som er foretatt for mulig påvirkning på menneskelig helse og fauna der mastene er plassert.

Innklagedes anførsler

Telenor er ikke forpliktet til å gi innklagede en samlet informasjon om plasseringen av basestasjonene. Informasjonen er skjermingsverdig i medhold av sikkerhetsloven § 3 nr. 8. Telenor kan nekte utlevering etter mil. § 17 første ledd bokstav c. Telenor har ikke kommentert spørsmålet om innsyn i eventuelle konsekvensvurderinger.

Nemndas vurdering

Klagen skal behandles etter miljøinformasjonsloven og ikke produktkontrollloven, ettersom den etterspurte informasjonen ikke er produktspesifikk.

Klager krever å få en samlet oversikt over Telenor sine basestasjoner og hvor de er plassert geografisk. Spørsmålet er om en slik oversikt i seg selv er å anse som miljøinformasjon slik at man er innenfor lovens saklige virkeområde, jf. miljøinformasjonsloven § 2.

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 innunder både "produkters egenskaper" og "forhold ved drift av virksomhet".

Etter miljøinformasjonsloven § 16 første ledd er informasjonskravet begrenset til informasjon om forhold ved virksomheten som "kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet". Spørsmålet er derfor om informasjon om mobilmastenes plassering er opplysninger om forhold som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet.

Statens strålevern er den faglig ansvarlige offentlige etaten på dette området. I sitt svar til klagenemnda uttalte Statens strålevern følgende om en eventuell helse- eller miljørisiko knyttet til mastene:

Det er utført mye målinger rundt basestasjoner for mobiltelefoner opp gjennom årene og alle viser at nivået ligger på 1/100 til 1/1000 av grenseverdien. Man har, basert på dagens forskningsstatus, ikke grunnlag for å anta noen helserisiko av eksponering for så svake felt.

På nettsidene til Statens strålevern (<http://www.stralevernet.no>) står det videre blant annet følgende om dette, vedrørende antenner i mast eller på husfasade:

I antennens hovedstråleretning kan feltstyrken overskride de internasjonale grenseverdiene for befolkningen innenfor ca. 5 meters avstand. Normalt er antennene plassert høyt over bakken, noe som gjør at det sjelden er mulig å oppholde seg rett foran antennene.

Og videre om antenner på tak:

Er antennen plassert på taket, kan opphold foran den forekomme. Slike områder skal ikke være tilgjengelige for normal ferdsel uten advarselsskilt eller inngjerding. (...)

Det presiseres at disse vurderingene

er basert på full sendeeffekt fra antennen, noe som sjelden forekommer. Antenner plassert lavt i forhold til bakkenivå sender som regel med redusert effekt, typisk ned i 1-2 Watt. Til sammenligning er 30 Watt maksimal effekt for sendere plassert i master og på tak.

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 går fram av sitatene ovenfor at antenner plassert der folk ferdes ikke bør være tilgjengelig for folk, i hvert fall ikke hvis de sender med full effekt. Det er presisert at dette "sjelden forekommer". Selv om dette forekommer sjelden, taler det for utleveringsplikt at det ikke er utelukket at det er utplassert master som sender på full effekt i områder med mennesker, og som i tilfelle bør være skjermet.

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.

Ved vurderingen har flertallet i nemnda også lagt vekt på at dette er informasjon som Telenor allerede har, og at det derfor ikke er snakk om å pålegge selskapet å skaffe ny kunnskap, jf miljøinformasjonsloven § 9.

Nemndas mindretall, Pihlstrøm, er uenig i flertallets vurdering av om mobilbasestasjonene kan medføre "en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet", jf miljøinformasjonsloven § 16 jf § 9.

Så langt mindretallet kan se, er det ikke i strålevernlovgivningen fastsatt noe forbud mot å sette opp mobilbasestasjoner begrunnet ut fra hensynet til å ivareta det ytre miljø. Forurensningslovens generelle bestemmelser regulerer heller ikke strålefare fra basestasjonene.

Selv om stråling fra mobilbasestasjonene ikke er omfattet av forurensningslovens alminnelige regler, finner mindretallet en viss veiledning i forarbeidene til miljøinformasjonsloven om hvor terskelen for informasjonsplikt skal ligge. I forarbeidene går det frem at forurensning eller fare for forurensning som ikke utløser konsesjonsplikt etter forurensningsloven, normalt ikke overstiger terskelen for "ikke ubetydelig påvirkning på miljøet" jf miljøinformasjonsloven § 16 jf § 9. Slik mindretallet ser det, trekker uttalelsene i forarbeidene i retning av at det ikke vil være informasjonsplikt om stråling fra mobilbasestasjoner når denne anses for å være svært lav eller nærmest ubetydelig. Med henvisning til strålevernets

faglige vurdering av helse- og miljørisikoen referert ovenfor, er det etter mindretallets vurdering forvarlig å legge til grunn at helse- og miljørisikoen forbundet med basestasjonene kan anses for å være nærmest ubetydelig.

Mindretallet legger i vurderingen også vekt på at NRK kan henvende seg til Statens strålevern for å få adekvat informasjon om strålefarene basestasjonene representerer.

Mindretallet konkluderer på denne bakgrunn med at det ikke foreligger informasjonsplikt etter miljøinformasjonsloven § 16 jf § 9. Med mindretallets konklusjon følger det at Telenor etter mindretallets vurdering heller ikke har plikt til å utlevere eventuelle konsekvensanalyser som er utarbeidet om basestasjonene. For mindretallet er det heller ikke grunn til å vurdere anførselene om forholdet til sikkerhetsloven.

Med den konklusjonen flertallet i nemnda har kommet til om den geografiske plasseringen av mastene, følger det at Telenor også har plikt til å utlevere eventuelle konsekvensanalyser som selskapet har foretatt i forbindelse med utplasseringen av mobilmastene, jf miljøinformasjonsloven § 2 første ledd b.

Telenor har anført at informasjon om den geografiske plasseringen av mastene er gradert etter sikkerhetsloven. Telenors redegjørelse for sitt syn på dette har imidlertid vært svært mangelfull. I e-posten 6. oktober 2008 ble det anført at Telenor ville utlevere den aktuelle informasjonen ”dersom det faktisk er slik at vi har anledning til å utlevere denne type opplysninger”. Det blir videre vist til at man bør avklare dette med ”nasjonal sikkerhetsmyndighet og myndighetene generelt”.

Flertallet i klagenemnda oppfatter dette som en meget uklar anførsel, og det er beklagelig at Telenor ikke har gjort mer for å bringe på det rene – for sin del – forholdet til sikkerhetsloven. Flertallet i klagenemnda kan uansett ikke se at denne anførselen kan føre fram. Når det gjelder miljøinformasjon fra private rettssubjekt, jf. miljøinformasjonsloven kapittel 4, må de unntak som følger av § 17 som et utgangspunkt oppfattes som uttømmende. I tillegg vil det etter forholdene kunne følge unntak av bestemmelser i andre lover, men det er i saken her ikke påpekt konkret på hvilken måte sikkerhetslovens bestemmelser eventuelt utvider unntaksadgangen etter miljøinformasjonsloven eller at informasjonen per i dag er sikkerhetsklarert. Flertallet i klagenemnda kan ikke se at noen av unntakene kommer til anvendelse i denne saken.

Vedtak

Med hjemmel i lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser § 19 fattes følgende vedtak:

Telenor skal utlevere

- a) sin liste over mobilbasestasjoner og deres geografiske plassering,
- b) de konsekvensutredninger som er gjort med hensyn til mulig påvirkning på menneskers helse og fauna der mastene er plassert.

Oslo, 25. januar 2009

Ørnulf Røhnebæk
Nestleder

Gunnar Bodahl-Johansen

Andreas Pihlstrøm