

Till Kommunernas byggnadsnämnder

Att. Stadsarkitekten och nämndens ledamöter

Ang. 3G-master - d.v.s. det största enskilda ingreppet någonsin i Sveriges landskapsbild

Miljöcentrum har under hösten från allmänheten fått många förfrågningar ang. 3G-master. Efter att närmare ha studerat saken häpnar vi över hur mobiltelefonoperatörernas bygglovsansökningar ofta hanteras. Vi delger Er därför vår syn på saken och ser fram emot en konstruktiv dialog.

1.
Det verkar som om man på sina håll tycks tro att riksdagens beslut om utbyggnad av 3G före utgången av detta år sätter både plan- och bygglagen liksom miljöbalken ur spel. Så förhåller det sig givetvis inte.
2.
Masterna skall självfallet utifrån både PBL och miljöbalken lokaliseras där de orsakar minimalt intrång i landskapsbild och boendemiljö och inte där operatörerna vill uppföra masterna, d.v.s. där det är minst kostsamt.
- 3
Många av de som ringt oss har plötsligt en dag upptäckt att man börjat uppföra en hög mobiltelefonmast i deras grannskap, utan att de nåtts om information därom. Utgångspunkten i många kommuner tycks vara, att endast rågrannen till ”mastfastigheten är att betrakta som sakägare och därför skall informeras” skriftligen.
- 4
Nu utgör ju en hög mast ett mycket störande inslag i landskapsbilden även på stora avstånd från masten. Lokalisering av master i närheten av bostäder orsakar dessutom en förfulning av boendemiljön samt oro över att utsättas för mikro vågor och sänker därför tveklöst berörda fastigheters/bostäders marknadsvärden. Redan på denna grund sträcker sig sakägarkretsen hundratals meter ja under vissa omständigheter upp till kilometern från en mast.
- 5
I sammanhanget skall beaktas, att kommuner ibland inte har kungjort bygglovsansökningar eller bygglovsbeslut om master. Under sådana omständigheter kan självfallet sakägare när som helst klaga på ett beslut och få det hävt. Oskarshamn och Gävle är exempel på kommuner, som slarvat med kungörelser.

Miljöcentrums syn på den formella hanteringen

Inledningsvis vill vi påpeka, att utifrån plan- och bygglagens och miljöbalkens intentioner skall samtliga enskilda master i en kommun betraktas som delverksamheter i en verksamhet. Masterna, d.v.s. deras sändare, fungerar nämligen inte utan kommunikation med andra master. M.a.o. måste kommunerna anlägga en helhetssyn på mastproblematiken och inte behandla 3G-utbyggnaden, som ett antal enskilda bygglovsärenden.

Det största intrånget hitintills i vår landskapsbild

I hela Sverige planeras nu uppförandet av ca. 8 000 mobiltelefonmaster - höjd 40-90 m. Det rör sig tveklöst om det hitintills största enskilda ingreppet i landets och kommunernas landskapsbild.

Beträffande förfulning av landskapsbild och boendemiljö är det rimligt att jämställa höga mobiltelefonmaster med större vindkraftverk. Sådana vindkraftverk måste som bekant prövas enligt miljöbalken av miljödomstol samt av lokal byggnadsnämnd enligt plan- och bygglagen (PBL). Rör det sig om s.k. gruppstationer för större vindkraftverk, d.v.s. tre eller flera vindkraftsaggregat med en samlad uteffekt om minst tio megawatt, skall projektet t.o.m. tillåtlighetsprövas av regeringen.

Men, för att uppföra 8.000 mobiltelefonmaster räcker det med en enkel ansökan om bygglov, mast för mast, till respektive byggnadsnämnd. Lagstiftningen har uppenbarligen inte hängit med den snabba tekniska utvecklingen på mobiltelefonsidan. Rimligtvis bör mobiltelefonmaster prövas lika rigoröst som större vindkraftverk, d.v.s. göras prövningspliktiga enligt miljöbalken inför miljödomstol. Likväl har kommunernas byggnadsnämnder enligt PBL (2 kap § 1) och miljöbalken att i sitt beslutsfattande beakta miljöbalkens portalparagrafer. Se mera därom nedan.

Kommunens ansvar

Många fastighetsägare kommer att drabbas av betydande ekonomiska skador i form av minskade fastighetsvärden och otrevnad, om bygglov, som ofta nu sker, beviljas helt på basis av operatörens önskemål om lokalisering. Kommuninnevånare skall inte till följd av förhastade kommunala beslut, baserade på ett bristfälligt beslutsunderlag, tvingas driva egna skadeståndsprocesser för att åtminstone få ekonomisk kompensation för olämpliga mastplaceringar.

Kommunen har primärt att tillvarata kommuninnevånarnas intresse i denna fråga under baktände av allmänna och övriga enskilda intressen. Eftersom mobiltelefonmaster inte är tillståndspliktigt enligt miljöbalken, trots att det är uppenbart, att så borde vara fallet, ligger, i avvaktan på ny lagstiftning, ett stort ansvar på landets kommuner, vid prövning av mobiltelefonmaster enligt plan- och bygglagen.

Kommunerna måste i denna situation, vid prövningen enligt PBL, också analogt tillämpa miljöbalkens regler för en tillåtlighetsprövning, eftersom ett beslut enligt PBL ej får strida mot dessa regler. Miljöbalkens grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden enligt kap. 3 samt de särskilda bestämmelserna i kap. 4 angående hushållning med mark och vatten för vissa områden skall därvid enligt PBL under alla omständigheter beaktas. Dessutom måste byggnadsnämnden också beakta de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap § 4 miljöbalken, som gäller för all verksamhet.

Detta kräver tveklöst att samtliga ansökningar från en operatör, av byggnadsnämnden, betraktas som en verksamhet och att miljökonsekvenserna noggrant utreds genom en miljökonsekvensbeskrivning (MKB), att läggas till grund för beslutsfattande. Observera att förfulning av boendemiljö och landskapsbilden i miljöbalkens mening är en miljökonsekvens - en s.k. estetisk störning.

Mastägarens och markägarens skadeståndsansvar

Det erinras om, att strikt skyldighet att utge skadestånd för estetiska störningar och därtill kopplade minskningar av fastighetsvärden/bostadsvärden föreligger enligt miljöbalken liksom tidigare enligt miljöskadelagen och miljöskyddslagen. Oro bland närboende till följd av en verksamhets lokalisering är också skadeståndsgrundande. Jag hänvisar till några av de många skadeståndsprocesser som vi på Miljöcentrum drivit under åren, t.ex. det s.k. GANSCA-målet eller det s.k. SAKAB-målet.

I sammanhanget skall beaktas, att operatören och den markägare, som upplåter mark för en mast, är solidariskt skadeståndsansvariga. Beakta att en mast ofta läggs på en obodd fastighet och att operatören, för detta ringa intrång, betalar en ersättning till markägaren i storleksordningen 5.000 -10.000 kronor per år under tjugo år. Det är inte svårt att inse att minskade fastighetsvärden, som drabbar närboende, kan uppgå till större belopp och rimligtvis också skall ersättas.

Hälsorisker

Statsmakten och dess myndigheter har beslutat att det ej är förknippat med hälsorisker att framdeles i princip dygnet runt utsätta alla människor för mikrovågor från 3G-sändare. Jag erinrar dock om att stasmakten och dess myndigheter länge hävdade att Hormoslyr, kvicksilverpreparat och neurosedyn var ofarliga preparat.

Miljöcentrums medarbetare fil. dr. Arthur Tamplin har tillsammans med undertecknad, sedan många år, gått igenom den vetenskapliga litteraturen inom området. Arthur Tamplin är biofysiker och svarade på 1960-talet för amerikanska regeringens räkning för utvärdering av strålningsrisker förknippade med radioaktivt nedfall vid kärnvapentester i Nevada. Jag själv är genetiker och har bl.a. sysslat med mutagena och carcinogena effekter av olika miljöfaktorer.

Vår ståndpunkt är i nuet, att man vare sig kan hävda att aktuella exponeringar från ansökta mobiltelefonmaster är farliga eller ofarliga. I mycket delar vi docenten Olle Johanssons, Karolinska institutet, uppfattning. Jag erinrar om, hur Arthur Tamplin och undertecknad för 30 år sedan i Sverige och internationellt hävdade, att man officiellt undervärderade den radioaktiva strålningens risker med en faktor 10. Vår ståndpunkt mötte då starkt motstånd från dåtidens strålskyddsetablissemang. I dag är vår riskvärdering från 1970-talet allmänt accepterad. Med detta vill vi påpeka, att dagens officiella riskbedömning, beträffande hälsorisker förknippade med radiovågor från mobiltelefonmaster, framdeles kan komma att förändras. I en sådan situation är det enda rätta att tillämpa den s.k. försiktighetsprincipen, d.v.s. att styra lokaliseringen av aktuella master, så att avståndet till bostäder inklusive fritidsfastigheter maximeras under beaktande av behovet av täckning.

Alternativa lokaliseringar saknas

Vi konstaterar, att det beträffande enskilda ”mastansökningar” nästan genomgående saknas utredning angående alternativa lokaliseringar i syfte att minimera negativ påverkan på landskapsbild och boendemiljö. Teleoperatörerna har regelmässigt, utan hänsyn till boendemiljö och landskapsbild, valt att placera masterna där önskvärd täckning erhålls, samtidigt som närhet finns till nödvändig el- och teleförsörjning samt bilväg. Operatörerna vill helt enkelt slippa kostsam dragnings av tele- och elledningar till masterna. Operatörerna ansöker dessutom inte så sällan om bygglov, innan de har ingått avtal med respektive markägare om att få uppföra en mast på dennes mark.

Bygglovsansökningarna innehåller genomgående endast en enkel beskrivning av mastens höjd, samt beskrivning av s.k. teknikbod och en kryssmarkering på kartblad, som utvisar mastens läge. Regelmässigt saknas beskrivning av avståndet till bostäder och beskrivning, med t.ex. fotomontage, hur intrånget kommer att upplevas i landskapsbild och boendemiljö. Under sådana omständigheter bör en ansökan avslås med hänvisning till att underlaget inte medger en bedömning enligt PBL 3 kap §§ 1 och 2.

Byggnadsnämnden har dessutom tveklöst i sitt beslutsfattande också att beakta miljöbalkens allmänna hänsynsregler (2 kap. § 4) ”För all verksamhet och alla åtgärder skall sådan plats väljas att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö”. Denna fundamentala och lagstadgade portalparagraf har antagligen aldrig beaktats av en operatör.

Det finns i de flesta fall alternativa lokaliseringar till de bygglovsansökningar, som nu inges, som uppfyller behovet av täckning samtidigt som ingreppet i landskapsbild och boendemiljö minimeras. Sådana lokaliseringar innebär, som nämnts, för sökandena ökade kostnader för dragnings av el- och teleledningar samt anläggande av väg. Detta skall dock vägas mot den ekonomiska skada och otrevnad, som olämpliga mastlokaliseringar kan orsaka bland närboende.

MKB ett måste

Skall en kommun leva upp till plan- och bygglagens liksom miljöbalkens portalparagrafer är det, som påpekats, nödvändigt, att alla mobiloperatörers ansökningar behandlas sam-

tidigt utifrån en helhetssyn, baserad på en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) för respektive operatörs samlade verksamhet. I annat fall har sökanden genom utredning ej visat, att valda lokaliseringar uppfyller vare sig PBLs eller miljöbalkens ovan nämnda portalparagrafer.

M.a.o. har sökanden bl.a. att i en MKB beskriva intrång i landskapsbilden, eventuell påverkan på riksintresse, hur masterna kommer att ses/upplevas från närliggande fastigheter, hälsorisker inklusive psykiska emissioner, risk för att stora rovfåglar krockar med masternas eventuella stag, alternativa lokaliseringar i syfte att minimera olika störningar, t.ex. förfulning av landskapsbild och boendemiljö samt merkostnaderna härför. I ansökan skall självfallet uteffekten också anges samt hur radiovågorna är riktade.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna tiger still

Det noteras att kommunernas "miljönämnder" systematiskt tiger still i dessa frågor, trots att masterna hör hemma under begreppet miljöfarlig verksamhet och faller under dessa nämnders tillsynsverksamhet. Enligt miljöbalkens 9 kap 1 § 3 st. avses med miljöfarlig verksamhet bl.a. "användning av mark, byggnader eller anläggningar på sätt som kan medföra olägenheter för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserade strålning eller annat liknande".

Masterna avger både ljus och icke-joniserande strålning. I begreppet "liknande" inryms dessutom förfulning av boendemiljö- och landskapsbild.

"Mastpolicy" saknas ofta

Vi rekommenderar, att alla ansökningar, som inte uppfyller de krav vi lyft fram, avslås med hänvisning till formella brister, alternativt att den sökande operatören uppmanas att komplettera ansökan enligt ovan.

Vi noterar att många kommuner saknar en policy för hantering av ifrågavarande typ av ärenden. En sådan policy med inriktning på ett helhetsgrepp på frågan om lokalisering av mobiltelefonmaster bör tveklöst utformas snarast, mot bakgrund av aktuell utbyggnad av mobiltelefonnätet.

Översiktsplaner kan, även om de inte är juridiskt bindande, användas som instrument för att styra framtida lokaliseringar av mobiltelefonmaster ungefär på samma sätt som man styr industrilokaliseringar. Självfallet bör kommunen sträva efter att minimera antalet mobiltelefonmaster genom att "tvinga" fram en samordning mellan olika mobiltelefonföretag, så att de i stället för att bygga egna master hyr in sig på "konkurrenters" befintliga master. Tilläggas kan att ett sådant förfarande är lag i Finland.

Strategi - kommunerna har trumf på hand

Alla master måste enligt avtalen mellan operatörer och staten vara på plats före utgången av år 2003. Det innebär, att byggnadsnämnderna verkligen kan styra lokaliseringen av masterna - om de så vill. Om ett beslut går operatörerna emot tar det ju några år innan slutligt beslut, om ett ärende vandrar ända upp i regeringsrätten. M.a.o. kommer operatörerna tveklöst att vara lyhörda för byggnadsnämndernas synpunkter. Vi förutser att byggnadsnämnderna skall utnyttja denna situation för att tvinga fram lokaliseringar, som innebär stort hänsynstagande till människors boendemiljö, landskapsbild och oro.

Bästa hälsningar

Björn O. Gillberg
fil lic, fil dr hc