

Klagenemnda for miljøinformasjon



Nemndsvedtak i sak 2018/4

Klager: Arnt Solås
Myra-Syd 2
8640 Hemnesberget

Innklaget: Helgeland Kraft
Postboks 702
8654 Mosjøen

Saken gjelder

Innen 1. januar 2019 skal alle strømkunder ha installert avanserte måle- og styringssystemer (AMS) for strømmåling. Kravet om miljøinformasjon gjelder en konsekvensanalyse av utplassering av AMS-målere, dvs. hva dette innebærer for klager og klagers naboer.

Saksgang og partenes anførsler

Arnt Solås klaget 20. juni 2018 til klagenemnda for miljøinformasjon for manglende svar fra Helgeland Kraft vedrørende krav om å få tilsendt konsekvensanalyse for montering av AMS-målere, samt informasjon om hva dette innebærer for klager og klagers naboer. Det fremgår av saken at klager henvendte seg til virksomheten i e-poster 18.04, 19.04, 20.04 og 13.05.2018. Klager har også opplyst at han har bedt om informasjon i e-poster 06.02 og 13.04.2018. Helgeland Kraft har besvart klagers henvendelser i e-poster 19.04, 20.04 og 13.05.2018.

Helgeland Kraft har i tilsvaret til nemnda 27. september 2018 opplyst at virksomheten har svart på spørsmålene og viser særlig til svaret 13.05.2018 der de mener å ha gitt god informasjon til klager om innføring av automatiske strømmålere. Virksomheten viser også til at de har hatt flere telefonsamtaler med klager. Klager har i e-post 11.10.2018 ytterligere utdypet klagen og Helgeland Kraft har i e-post 15.10.2018 kommentert klagers innspill.

Klagers anførsler

Helgeland kraft skal montere 25.000 målere på Helgeland (virksomheten har opplyst at antallet er 45.000) og det tilsier at strålingen blir høyere enn i dag. Klager mener at virksomheten burde foretatt en analyse av hva dette innebærer for menneskene som bor der og krever å få denne konsekvensanalysen og informasjon om når den ble gjennomført jf. miljøinformasjonsloven § 2 b) og c). Det ønskes videre informasjon om hvilke langtidsstudier som er foretatt og som tilsier at utrulling av disse målerne ikke er helseskadelig.

Klager hevder at Statens strålevern ikke har oppdatert sine forskningsresultater, ettersom strålevernet refererer til ICNIRP sine tall fra 1998 som er 20 år gamle. Klager viser til at det finnes mer oppdatert forskning på området og viser til "EUROPAEM 2016" og anfører videre:

"Når det gjelder utstrålt effekt fra AMS med 500 mW e.r.p må det regnes om til e.i.r.p og da blir effekten 820 MW. 3G og 4G har 250 MW. Da snakker vi maksimal utstrålt effekt. Så hvorfor

sammenligne AMS og mobiltelefon. I 2006 var det 95% tale og 5% data, i dag er det motsatt. På datatrafikk brukes det Max 250mW. ---

Statens strålevern har medgitt at de har hatt gitt feil informasjon på sine informasjonssider om effekt og stråling på smartmåler kontra mobiltelefoner, og jeg har informert Helgeland Kraft om dette, men Helgeland Kraft fortsetter å gi ut feil informasjon, selv etter at det er blitt påpekt."

Klager mener det er Helgeland Kraft som er ansvarlig for valg av teknologi og innkjøp av de smartmålerne de har i dag og at virksomheten derfor har ansvar for å gi miljøinformasjon etter § 2 i miljøinformasjonsloven. Helgeland Kraft har ikke vist til bestemmelsen som er grunnlaget for avslaget, opplyst om mulighet og frister for å kreve nærmere begrunnelse og klage.

Klager viser til at Helgeland Kraft har informert om at det er Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som har foretatt konsekvensanalyse, noe som det ble informert om samme kveld som klage ble sendt til Miljøklagenemnda. NVE har brukt SINTEF til dette, men klager har ikke funnet noe i konsekvensanalysen som omhandler konsekvensene for seg og sine naboer.

Innklagedes anførsler

Helgeland kraft viser til at det er myndighetene ved NVE som har bestemt at alle nettkunder, private husholdninger, fritidshus/hytter, borettslag, bedriftskunder og offentlige institusjoner i Norge skal ha nye automatisk strømmåler innen 1. januar 2019. Et eventuelt krav om konsekvensanalyse må rettes til NVE som har bestemt innføringen av automatiske strømmålere.

Helgeland Kraft kommer ikke til å utføre noen separat analyse og vil understreke at mange nasjonale kontrollorgan har foretatt undersøkelser rundt de nye automatiske strømmålerne. Her kan nevnes Justervesenet (kontroll av måler), Statens strålevern og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) og Datatilsynet. Nkom har målt stråling og sendeaktivitet fra automatiske strømmålere og målingene viser at strålingen er langt under en tusendel av grenseverdiene for stråling fra radiosendere. Målingene viser at det er svært liten variasjon i strålingen fra de ulike målerne, selv om sendemønsteret er ulikt.

Maksimal sendeeffekt for målerne er 0,5 watt. En mobiltelefon kan sende med opptil 2 watt. Den lave sendeeffekten gjør at strålingen er svak og ligger langt under de anbefalte grenseverdiene. Målinger Nkom har gjennomført viser at den strømmåleren som stråler mest, er målt til å ha 1 titusendedels promille av tillatte grenseverdier. Til sammenligning er en trådløs router på en meters avstand noe som ligger på 0,4 promille av grenseverdiene.

Helgeland Kraft peker på at målingene underbygger det Statens strålevern har sagt om stråling fra smarte strømmålere:

- Strålinga fra de nye automatiske strømmålerne er så svak at det ikke er helsefarlig å få installert en slik hjemme.
- Det spiller ingen rolle hvor mange ganger i døgnet strømmåleren din sender data til nettselskapet, strålinga er uansett svak.
- Alle teknologiene i strømmålerne gir svak stråling.

Nemndas vurdering

Rettslig grunnlag

Klager krever utlevert informasjon om konsekvenser av Helgeland Krafts innstallering av AMS-målere vedrørende stråling fra målerne og menneskers helse.

Etter lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser (miljøinformasjonsloven) § 2 c) omfatter loven miljøinformasjon knyttet til menneskers helse, sikkerhet og levevilkår i den grad de:

- 1) påvirkes eller kan bli påvirket av tilstanden i miljøet eller
- 2) påvirkes av faktorer som kan påvirke miljøet og som er nevnt i § 2 b)

Ifølge lovforarbeidene, Ot.prp. nr. 116 (2001 -2002) s. 145, er bestemmelsen nærmere omtalt og det fremgår her at opplysninger om helsevirkninger er omfattet i den grad de er en følge av miljøskade. Det står videre at det ikke var ønskelig å utvide lovens virkeområde til å gjelde rene helseopplysninger og opplysninger om det indre miljø. Saken her gjelder helsevirkninger av et apparat som skal monteres innomhus og handler derfor ikke om helsevirkninger som følge av miljøskade. Nemnda mener derfor at kravet om miljøinformasjon faller utenfor miljøinformasjonslovens virkeområde.

Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) gjelder for bruk av produkter, jf. lovens § 2. Etter lovens § 10 første ledd a) har enhver rett til å få informasjon om et produkt har egenskaper som kan medføre helseskade. Ettersom spørsmålet i saken her gjelder helsevirkninger av AMS-målere, mener nemnda at informasjonskravet må vurderes etter produktkontrollloven.

Er klagefristen i miljøinformasjonsloven § 19 overholdt?

Virksomheten svarte på klagers henvendelser senest i e-post 13.05.2018. Arnt Solås sendte klage til Klagenemnda for miljøinformasjon 20.06.2018. Klagefristen er tre uker jf. miljøinformasjonsloven § 19 (2). Klagefristen er således oversittet med 17 dager dersom en skal regne fristen fra virksomhetens svar 13.05.2018.

Det fremgår at dokumentasjonen som Klagenemnda har fått oversendt at det har vært flere e-poster og telefonsamtaler om saken. Klagers oversendelse av deler av korrespondansen gir ikke en presis angivelse av dato for de enkelte henvendelsene, da dette ser ut til å være skjermdumper av utdrag av korrespondansen. I korrespondanse oversendt fra Helgeland Kraft fremgår imidlertid at Solås har sendt en klage til klagenemnda 13.05.2018 med feil e-postadresse, dvs. samme dag som klager fikk svaret fra Helgeland Kraft. Dersom nemnda legger dette tidspunktet til grunn for klagen, har klager klaget innen fristen.

Forvaltningslovens bestemmelser om klage gjelder tilsvarende for klager mot virksomheter etter miljøinformasjonsloven. Det følger av forvaltningsloven § 31 første ledd at klagen kan tas under behandling selv om klager har oversittet klagefristen, såfremt parten eller hans fullmektig ikke kan lastes for å ha oversittet fristen eller for å ha drøyd med klage etterpå (bokstav a) eller det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd (bokstav b). Ved vurderingen av om klagen bør tas opp til behandling, skal det også legges vekt på om endring av vedtaket kan medføre skade eller ulempe for andre. Nemnda har funnet å legge vekt på at klage ble sendt til feil e-postadresse samme dag som klager mottok svaret fra virksomheten. Ved en feilsending burde klager fått automatisk svar og således hatt anledning til å sende en ny klage til nemnda. Nemnda har likevel kommet til at klagers intensjon var å sende denne innen klagefristen og at det ikke er vektige grunner mot å tillate at informasjonskravet behandles. Nemnda tillater således at klagen behandles, jf. forvaltningsloven § 31 bokstav a).

Gjelder kravet et produkt som kan medføre helseskade?

Det følger av produktkontrollloven § 10 første ledd a) at enhver rett til å få informasjon om produktet har egenskaper som kan medføre helseskade som nevnt i lovens § 1. Lovens formål er å forebygge at

produkter medfører helseskade. Retten til informasjon er ikke betinget av at produktet med sikkerhet medfører helseskade, jf. at lovens ordlyd er at produktet *kan* medføre helseskade.

Informasjonskravet er knyttet til Helgeland Krafts bruk av AMS-målere uten at det i saken er spesifisert hvilken AMS-måler som skal benyttes. Nemnda har ikke funnet det nødvendig å gå nærmere inn på den spesifikke typen AMS-måler som skal benyttes her, da målerne i utgangspunktet er opplyst å medføre tilnærmet samme stråling.

Miljøklagenemnda har i tidligere saker lagt til grunn at informasjon om stråling fra basestasjoner er forhold som omfattes av informasjonsplikten etter miljøinformasjonsloven. Dette har også relevans for vurderingen av om AMS-målere etter produktkontrollloven kan anses for å være et produkt som kan medføre helseskade.

I sak KMI 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, er det en viss usikkerhet om dette spørsmålet, samt en interesse og uro blant befolkningen for stråling fra slike master.

I sak KMI 2016-10 uttalte flertallet i nemnda at den hadde merket seg Statens strålevern informasjon, men at det fortsatt var vitenskapelig grunnlag for tvil knyttet til helsekonsekvenser fra strålingseksponering, noe som har sammenheng med at dagens kunnskapsgrunnlag er basert på en begrenset tidsperiode. Sammenholdt med formålet bak miljøinformasjonsloven og allmenhetens behov for kunnskap og mulighet til å påvirke beslutningstakere, fant nemnda at informasjon om stråling fra basestasjoner var å anse som miljøinformasjon som var utleveringspliktig. Mindretallet i denne saken la avgjørende vekt på Statens strålevern informasjon om at det ikke var risiko for helseskade.

Statens strålevern uttaler på sine nettsider at basestasjoner normalt har en stråling på under en tusendel av eksponeringsgrenser anbefalt av ICNIRP¹. Målinger av stråling fra AMS-målere viser at den strømmåleren som stråler mest, er målt til å ha 1 titusenedels promille av tillatte grenseverdier. Etter det som er opplyst fra Statens strålevern, er menneskers eksponering av stråling fra AMS-målere mye lavere enn stråling fra basestasjonene.

Nemnda har ikke funnet det nødvendig å gå nærmere inn på spørsmålet om forholdet mellom stråling fra mobiltelefoner og AMS-målere. Nemnda har merket seg at Statens Strålevern i en artikkel i Nettavisen (oversendt fra virksomheten) har bekreftet at det er brukt ulike referanser i sammenligningen mellom mobiltelefoner og AMS-målere, men at måleusikkerheten er betydelig større enn betydningen av hvilken av de to måleenhetene som brukes. Nemnda legger til grunn at denne sammenligningen ikke er avgjørende for spørsmålet om kravet gjelder utleveringspliktig miljøinformasjon, men anser det uheldig dersom det gis informasjon som fremstår som villedende.

Statens strålevern har lagt til grunn at stråling fra AMS-målere er kortvarig, svak og ikke helsefarlig, jf. informasjon på Statens strålevern nettsider, bl.a. Stråleverninfo 09/17². Strålevernet viser også til at undersøkelser viser at det er svært liten variasjon i strålingen fra de ulike målerne, selv om sendemønsteret er ulikt. I rapporten fra Nkom "*Avanserte måle- og styringssystemer, Måling av*

¹ ICNIRP: International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection. Kommisjonen er formelt anerkjent av Verdens Helseorganisasjon (WHO) som en uavhengig organisasjon for ikke-ioniserende stråling og deres anbefalinger ligger til grunn for norsk forvaltning.

² <https://www.nrpa.no/filer/1bc9a4abcc.pdf> og <https://www.nrpa.no/mobil-og-traadloest>

sendemønster og EMF-eksponering, Januar 2018" konkluderes det med at eksponeringen for elektromagnetisk felt er *"svært lav og langt under gjeldende grenseverdier."*

Nemnda har også merket seg at en ekspertgruppe nedsatt av Helse- og omsorgsdepartementet og Samferdselsdepartementet i 2012 gjorde en større gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget og en vurdering av helserisiko og forvaltningspraksis rundt svake høyfrekvente elektromagnetiske felt. Ekspertgruppen konkluderte med at de senere års forskning og studier samlet sett ikke gir belegg for at eksponering av svake radiofrekvente felt fører til skadelige helseeffekter. Samtidig er det lagt til grunn at enhver eksponering ikke bør være høyere enn at tilsiktet nytte oppnås (brev 21.05.2013 fra Helse- og omsorgsdepartementet og Samferdselsdepartementet og Stråleverninfo 15-12). I Stråleverninfo 15 12³ vises det til at det er utført et stort antall vitenskapelige studier som har undersøkt hvorvidt EMF fører til helseplagene enkelte opplever og som av mange beskrives som el-overfølsomhet. Selv om helseplagene er reelle mener ekspertgruppen at det ikke er vist at elektromagnetiske felt er årsak til disse helseplagene.

På nettsidene til Foreningen for El overfølsomme uttales det at et økende antall personer opplever plager som er forbundet med elektromagnetisk stråling⁴. Foreningen mener forskning viser at stråling kan gi alvorlige negative helseeffekter. Det er på foreningens hjemmesider også lagt ut informasjon om AMS-målere og det vises til at flere av foreningens medlemmer har opplevd økte helseproblemene etter å ha fått målere installert.

Påvirkning fra elektromagnetiske felt er omdiskutert og det sås tvil mht. vurderinger som er gjort knyttet til spørsmål rundt stråling og helseskade, samt grenseverdier.

Nemndas flertall (Hans Petter Graver, Sigrid Andersen Cabot, Elin Vestrum og Ina Lindahl Nyrud) har merket seg Statens strålevern informasjon og syn når det gjelder stråling fra AMS-målere. Samtidig registrerer flertallet i nemnda at det er en interesse rundt spørsmål om helseeffekter av AMS-målere og stråling, herunder at det pågår en debatt om grenseverdiene av slik stråling er for høy. Sammenholdt med formålet bak miljøinformasjonsloven og allmenhetens behov for kunnskap og mulighet til å påvirke beslutningstakere, fant nemnda i sak KMI 2016 –10 at informasjon om stråling fra basestasjoner var å anse som miljøinformasjon som var utleveringspliktig. Flertallet i nemnda legger til grunn at de samme hensynene gjør seg gjeldende i saken her. Det må videre vektlegges at installering av AMS ikke er valgfritt, men pålagt. Den enkelte kan derfor ikke uten videre velge om en slik måler skal installeres i egen bolig (selv om det kan være mulig å få fritak ved legeattest). Flertallet i nemnda legger ut fra en totalvurdering til grunn at informasjonskravet gjelder et produkt som *kan* medføre helseskade, jf. produktkontrollloven § 10 første ledd a).

Nemndas mindretall (Andreas Pihlstrøm og Trude H. Nordli) finner å måtte legge avgjørende vekt på at Statens Strålevern, som er faglig myndighet og kompetanseorgan for bl.a. bruk av stråling i Norge, mener at strålingen fra AMS-målere ligger under 1 titusendedels promille av grenseverdiene for elektromagnetisk stråling og at Strålevernet mener at strålingen ikke er helsefarlig. Dette mindretallet mener derfor at informasjonskravet ikke gjelder et produkt som kan medføre helseskade, jf. produktkontrollloven § 10 første ledd a).

Foreligger det informasjonsplikt for virksomheten?

Informasjon som nevnt i § 10 første ledd kan kreves fra produsent, importør, bearbeider, omsetter eller bruker av produktet, jf. § 10 annet ledd. Dette har sammenheng med at produsent, importør,

³ <https://www.nrpa.no/filer/b65314ffd6.pdf>

⁴ <http://www.felo.no/straalekilder-ams/>

bearbeider og omsetter av produktet skal gi slik informasjon til etterfølgende salgslodd. Virksomheter har i tillegg en aktsomhetsplikt i produktkontrollloven § 3.

Bruk av AMS-målere er ikke frivillig ettersom forskrift om måling, avregning, fakturering av netttjenester og elektrisk energi, nettselskapets nøytralitet mv. (FOR-1999-03-11-301) § 4-5 pålegger alle nettselskaper å installere AMS-målere i alle målepunkt i sitt konsesjonsområde. Helgeland kraft er i sin virksomhet således pliktig til å benytte AMS-målere.

Selv om Helgeland Kraft er pålagt å benytte AMS-strømmålere, mener Nemnda at Helgeland Kraft har informasjonsplikt om produkter de bruker og installerer hos strømkundene. Etter Nemndas vurdering har både myndighetene som har vedtatt forskriften og Helgeland Kraft kunnskapsplikt om eventuell helseskade som følge av bruk av AMS-målere. Selv om myndighetene har plikt til å utrede konsekvenser av bl.a. nye forskrifter, har således også Helgeland Kraft informasjonsplikt om produkter de benytter og som kan medføre helseskade.

Har virksomheten oppfylt informasjonsplikten?

Helgeland kraft har i informasjon til klager opplyst at stråling fra AMS-målere er svak og at denne strålingen ikke er helsefarlig, samt vist til at strålingen ligger på nivå med en tusendel promille av grenseverdiene. Virksomheten har opplyst at alle teknologiene som brukes i de ulike strømmålerne gir svak stråling.

Helgeland kraft har således svart på informasjonskravet ved å uttale at AMS-målerne ikke er helsefarlig og at virksomheten derfor ikke kommer til å lage en egen konsekvensanalyse. Det er også informert om mengde stråling fra slike målere sett i forhold til grenseverdiene i strålevernforskriften. Etter nemndas syn må Helgeland Kraft kunne forholde seg til informasjonen fra Statens strålevern ved utøvelse av sin virksomhet. Det er lagt vekt på at Statens strålevern er myndighet og kompetanseorgan på stråling i Norge og at mulig risiko for helseskader som følge av elektromagnetisk stråling fra denne strømkilden er vurdert av Strålevernet. Tatt i betraktning Statens strålevern sine vurderinger, kan nemnda vanskelig se at Helgeland kraft med bakgrunn i produktkontrollloven § 10 har plikt til å lage en egen konsekvensanalyse for utplassering av AMS-målere for klager og klagers naboer.

Nemnda finner etter dette at Helgeland Kraft har oppfylt plikten til å gi miljøinformasjon i tråd med produktkontrollloven § 10.

Vedtak

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

Klagen tas ikke til følge.

Vedtaket er avsagt etter møte i Klagenemnda 3. desember 2018 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.

Tvist om plikter og rettigheter etter mil. 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, 14. desember 2018

Hans Petter Graver
Sigrid Andersen Cabot
Ina Lindahl Nyrud
Elin Vestrum
Andreas Pihlstrøm
Trude H. Nordli