DOMSTOLENS KENDELSE (Femte Afdeling)

24. marts 2011 *

I sag C-344/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden (Sverige), ved afgørelse af 2. juni 2009, indgået til Domstolen den 21. august 2009, i forbindelse med undersøgelsen af en klage indgivet af:

Dan Bengtsson,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af dommerne E. Levits, som fungerende formand for Femte Afdeling, M. Safjan (refererende dommer) og M. Berger,

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: A. Calot Escobar,

* Processprog: svensk.

efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Kendelse

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets henstilling 1999/519/EF af 12. juli 1999 om begrænsning af befolkningens eksponering for elektromagnetiske felter (0 Hz – 300 GHz) (EFT L 199, s. 59), set i forhold til artikel 174, stk. 2, EF.

2 Anmodningen er blevet fremsat af Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden (det kommunale miljø- og sundhedsbeskyttelsesnævn), efter at nævnet havde modtaget en henvendelse fra Dan Bengtsson med krav om mindskning af den ikke-ioniserende stråling fra mobiloperatørernes basisstationer, der findes tæt på hans bopæl.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

3 Det fremgår af forelæggelseskendelsen og indlæggene for Domstolen, at Dan Bengtsson, som bor i Mora kommune, i løbet af 2006 indgav en klage til Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, hvori han angav, at han havde alvorlige sundhedsmæssige

problemer forårsaget af ikke-ioniserende stråling fra basisstationer for trådløs data- og telekommunikation, der findes tæt på hans bopæl. Han gjorde gældende, at forsigtighedsprincippet skal anvendes for at iværksætte foranstaltninger med henblik på at mindske strålingsbelastningen af hans bopæl.

4 Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, er et kommunalt nævn, der fører tilsyn med miljøbeskyttelsen og beskyttelsen af sundheden i den nævnte kommune, og som har til opgave at foretage de nødvendige korrektioner. I denne henseende skal det bl.a. føre tilsyn med basisstationerne for trådløs data- og telekommunikation.

5 I henhold til kapitel 26, § 9, i miljølov 1998:808 (miljöbalken (1998:808)) har kommunale nævn som Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, mulighed for at meddele operatørerne pålæg og forbud. I henhold til lovens kapitel 14, § 26, kan sådanne pålæg og forbud kombineres med tvangsbøder.

6 I henhold til lovens kapitel 19, § 1, kan beslutninger truffet af disse kommunale nævn påklages til Länsstyrelsen, hvis afgørelser kan indbringes for Miljödomstolen.

7 De mobiloperatører, hvis basisstationer findes tæt på Dan Bengtssons bopæl, blev af Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, opfordret til at fremsætte bemærkninger til hans klage. I denne forbindelse angav samtlige operatører, at de overholder gældende regler, eftersom eksponeringen ligger under de referenceniveauer, der er angivet i henstilling 1999/519. De vedtog derfor ikke frivilligt nogen foranstaltninger

med henblik på at mindske den ikke-ioniserende stråling til et for klageren acceptabelt niveau.

8 Som svar på mobiloperatørernes bemærkninger understregede Dan Bengtsson, at disse referenceniveauer blot siger noget om, ved hvilken eksponering den videnskabeligt kendte opvarmningseffekt forekommer, og de er derfor uden relevans for vurderingen af andre sundhedspåvirkninger i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet.

9 I sin egenskab af ansvarlig myndighed, der fører tilsyn med basisstationerne for trådløs data- og telekommunikation, skal Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, træffe en beslutning vedrørende Dan Bengtssons klage.

10 Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»[…] [Henset til EF-traktatens artikel 174, stk. 2, EF] [skal] de referenceniveauer for elektromagnetiske felter, der er angivet i henstilling 1999/519[…], da fortolkes således, at de skal være vejledende ved anvendelsen af forsigtighedsprincippet, eller [udgør] dette princip […] et supplement til henstilling 1999/519?«

Om Domstolens kompetence

11 I henhold til artikel 92, stk. 1, i Domstolens procesreglement, som finder anvendelse på præjudicielle forelæggelser i medfør af reglementets artikel 103, stk. 1, kan Domstolen, hvis det er åbenbart, at den ikke har kompetence til at behandle en sag, eller at sagen må afvises, efter at have hørt generaladvokaten og uden at fortsætte sagens behandling træffe afgørelse ved begrundet kendelse.

12 Som besvarelse på en anmodning i henhold til procesreglementets artikel 104, stk. 5, om at uddybe forelæggelsen har Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, gjort gældende, at det, når det fører tilsyn, udgør en administrativ myndighed, som udøver judicielle funktioner. Nævnet opfylder i denne henseende samtlige de i retspraksis fastsatte krav for at blive anerkendt som en »ret i en af medlemsstaterne« som omhandlet i artikel 234 EF. Desuden verserer der en tvist for nævnet, og der skal træffes en afgørelse inden for rammerne af en sag, der skal føre til en afgørelse, der har karakter af udøvelse af dømmende myndighed.

13 TeliaSonera Mobile Networks AB er af den opfattelse, at Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, ikke er en ret i den forstand, som er omhandlet i artikel 234 EF, eftersom det tilsyn, det fører, ikke kan karakteriseres som en judiciel funktion.

14 Tele2 Sverige AB mener, at når Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, træffer en beslutning, henhører det under den udøvende magt, der ikke kan sidestilles med judiciel virksomhed. Der foreligger desuden ikke nogen tvist mellem parterne, som angivet af det organ, der har forelagt sagen.

15 Ifølge den tjekkiske regering er Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, ikke en del af den dømmende magt i den berørte medlemsstat. Eftersom dets afgørelser kan påklages til Länsstyrelsen, og eftersom de i retspraksis fastsatte kriterier — bl.a. kravet om uafhængighed — skal anvendes mere restriktivt, idet der er tale om et domstolslignende organ, udgør nævnet ikke en ret i artikel 234 EF's forstand.

16 Den franske regering er i tvivl om, hvorvidt Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, kan karakteriseres som en ret i henhold til artikel 234 EF.

17 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har gjort gældende, at Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, i sin egenskab af tilsynsmyndighed kan meddele mobiloperatørerne pålæg, og at der herved er tale om en administrativ funktion. Der verserer således ikke en tvist for nævnet, og det skal ikke træffe afgørelse i en sag, der har karakter af udøvelse af dømmende myndighed. Eftersom kommunalbestyrelsen desuden kan afsætte samtlige medlemmer af dette nævn i henhold til kapitel 4, § 10a, i kommunelov 1991:900 (kommunallagen (1991:900)), når det politisk flertal i kommunalbestyrelsen ikke længere afspejler det politiske flertal i nævnet, eller når sammensætningen af nævnet ændres, opfylder Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, ikke kravet om uafhængighed.

18 Ifølge fast retspraksis følger det af artikel 234 EF, at de nationale retter kun kan forelægge spørgsmål for Domstolen, hvis der verserer en tvist for dem, og de skal træffe afgørelse i en sag, som er bestemt til at resultere i en afgørelse, der har karakter af udøvelse af dømmende myndighed (jf. bl.a. kendelse af 18.6.1980, sag 138/80, Borker, Sml. s. 1975, præmis 4, samt dom af 31.5.2005, sag C-53/03, Syfait m.fl., Sml. I, s. 4609, præmis 29, og af 25.6.2009, sag C-14/08, Roda Golf & Beach Resort, Sml. I, s. 5439, præmis 34).

19 Således kan det organ, der forelægger en sag, og som virker som administrativ myndighed uden samtidig at skulle afgøre en tvist ifølge Domstolens faste praksis, ikke anses for at udøve dømmende myndighed (jf. bl.a. dom af 19.10.1995, sag C-111/94, Job Centre, Sml. I, s. 3361, præmis 11, og af 15.1.2002, sag C-182/00, Lutz m.fl., Sml. I, s. 547, præmis 14, samt dommen i sagen Roda Golf & Beach Resort, præmis 35).

20 For så vidt angår nærværende sag skal det bemærkes, at Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, ved behandlingen af Dan Bengtssons klage udøver administrativ virksomhed.

21 Det fremgår nemlig, at dette kommunale nævn fører tilsyn med miljøbeskyttelsen og beskyttelsen af sundheden i den nævnte kommune, og at det har til opgave at foretage de nødvendige korrektioner.

22 For det andet fremgår det hverken af forelæggelseskendelsen eller af indlæggene for Domstolen, at den situation, Dan Bengtsson befandt sig i forud for, at Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, fremsatte anmodningen til Domstolen, har givet anledning til, at der er truffet en afgørelse, som der ved dette nævn er anlagt sag til prøvelse af. Nævnet er dermed den første myndighed, der skal træffe afgørelse om begæringen om mindskning af den ikke-ioniserende stråling fra de basisstationer, der findes tæt på Dan Bengtssons bopæl (jf. analogt navnlig kendelse af 10.7.2001, sag C-86/00, HSB-Wohnbau, Sml. I, s. 5353, præmis 15, af 22.1.2002, sag C-447/00, Holto, Sml. I, s. 735, præmis 21, og af 12.1.2010, sag C-497/08, Amiraike Berlin, endnu ikke tryk i Samling af Afgørelser, præmis 20).

23 I den sammenhæng, der ligger til grund for denne præjudicielle forelæggelse, kontrollerer Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, således ikke lovligheden af en afgørelse. Dens opgave er for første gang at tage stilling til en anmeldelse fra en af kommunens borgere. Nævnet skal således ikke træffe afgørelse i en tvist i den

forstand, hvori udtrykket er anvendt i Domstolens praksis (jf. i denne retning dom af 12.11.1998, sag C-134/97, Victoria Film, Sml. I, s. 7023, præmis 16 og 18).

24 Denne konstatering påvirkes ikke af den omstændighed, at de berørte fysiske eller juridiske personer kan afgive indlæg ved Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, idet denne mulighed ikke påvirker karakteren af den virksomhed, der udøves (jf. i denne retning dom af 14.6.2001, sag C-178/99, Salzmann, Sml. I, s. 4421, præmis 18).

25 Heraf følger, at Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden ved behandlingen af Dan Bengtssons klage virker som administrativ myndighed uden samtidig at skulle afgøre en tvist i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Domstolens praksis, således at den handler under udøvelse af en ikke-judiciel funktion.

26 Henset til det ovenstående, må det fastslås, at det i henhold til procesreglementets artikel 92, stk. 1, og artikel 103, stk. 1, er åbenbart, at Domstolen ikke har kompetence til at træffe afgørelse om det af Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, forelagte spørgsmål.

Sagens omkostninger

27 Da sagens behandling i forhold til Dan Bengtsson udgør et led i den sag, der verserer for Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, tilkommer det nævnet at træffe

afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra Dan Bengtssons udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

Af disse grunde bestemmer Domstolen (Femte Afdeling):

Den Europæiske Unions Domstol har ikke kompetence til at besvare det spørgsmål, som Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden (Sverige), har forelagt ved afgørelse af 2. juni 2009.

Underskrifter