DOMSTOLENS BESLUT (femte avdelningen)

den 24 mars 2011 *

I mål C-344/09,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden (Sverige), genom beslut av den 2 juni 2009 som inkom till domstolen den 21 augusti 2009, inom ramen för prövningen av den anmälan som ingetts av

**Dan Bengtsson,**

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av E. Levits, tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt domarna M. Safjan (referent) och M. Berger,

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

* Rättegångsspråk: svenska.

och efter att ha hört generaladvokaten,

följande

## Beslut

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av rådets rekommendation 1999/519/EG av den 12 juli 1999 om begränsning av allmänhetens exponering för elektromagnetiska fält (0 Hz–300 GHz) (EGT L 199, s. 59), i förhållande till artikel 174.2 EG.

2 Begäran har framställts av Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, efter det att nämnden mottagit en anmälan från Dan Bengtsson angående krav på åtgärder för att minska den icke-joniserande strålning som avges från mobiloperatörernas basstationer, vilka är belägna nära hans bostad.

### Det nationella ärendet och tolkningsfrågan

3 Det framgår av begäran om förhandsavgörande och de yttranden som ingetts till domstolen att Dan Bengtsson, som är bosatt i Mora kommun, under år 2006 ingav en anmälan till Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden (nedan kallad miljö-

och hälsoskyddsnämnden). I sin anmälan uppgav han att han hade fått svåra hälsobesvär till följd av exponering för icke-joniserande strålning från basstationer för trådlös data- och telekommunikation belägna nära hans bostad. Han yrkade att miljö- och hälsoskyddsnämnden med tillämpning av försiktighetsprincipen skulle vidta åtgärder för att minska strålningsbelastningen i hans boendemiljö.

4 Miljö- och hälsoskyddsnämnden är en kommunal nämnd med ansvar för tillsynen på miljö- och hälsoskyddsområdet i den berörda kommunen, som har till uppgift att vidta nödvändiga åtgärder för att åstadkomma rättelse. Den ska härvid bland annat utöva tillsyn över basstationer för trådlös data- och telekommunikation.

5 Enligt 26 kap. 9 § miljöbalken (1998:808) får kommunala nämnder såsom miljö- och hälsoskyddsnämnden meddela operatörerna förelägganden och förbud. Ett sådant beslut om föreläggande eller förbud får enligt 26 kap. 14 § miljöbalken förenas med vite.

6 Enligt 19 kap. 1 § miljöbalken får kommunala nämnders beslut överklagas hos länsstyrelsen, och länsstyrelsens beslut får överklagas hos miljödomstol.

7 Miljö- och hälsoskyddsnämnden anmodade de mobiloperatörer vars basstationer är belägna nära Dan Bengtssons bostad att yttra sig i ärendet. Samtliga operatörer anförde härvid att de följer gällande regelverk, eftersom strålningsexponeringen ligger

under de referensnivåer som anges i rekommendation 1999/519. De vidtog således inte frivilligt några åtgärder för att minska den icke-joniserande strålningen till en för anmälaren godtagbar nivå.

8 I svar på mobiloperatörernas yttranden genmälde Dan Bengtsson att nämnda referensnivåer endast anger vid vilken exponering den vetenskapligt säkerställda uppvärmningseffekten uppkommer, och att de därför saknar relevans vid prövningen av annan hälsopåverkan enligt försiktighetsprincipen.

9 I egenskap av tillsynsmyndighet för basstationer för trådlös data- och telekommunikation är miljö- och hälsoskyddsnämnden skyldig att fatta ett beslut angående den anmälan som ingetts av Dan Bengtsson.

10 Mot denna bakgrund beslutade miljö- och hälsoskyddsnämnden att ställa följande fråga till domstolen:

”…[Innebär] rådets rekommendation 1999/519 … i förhållande till artikel 174.2 [EG] … [att] … de referensnivåer för elektromagnetiska fält som anges i rekommendationen ska tolkas så att de ska vara vägledande vid tillämpning av försiktighetsprincipen, eller [utgör] denna princip … ett komplement till rekommendationen?”

**Domstolens behörighet**

11 Enligt artikel 92.1 i rättegångsreglerna, vilken är tillämplig på en begäran om förhandsavgörande med stöd av artikel 103.1 i rättegångsreglerna, kan domstolen, då det är uppenbart att den saknar behörighet att pröva viss sak eller att talan inte kan tas upp till prövning, sedan generaladvokaten hörts, fatta ett motiverat beslut utan ytterligare behandling.

12 Miljö- och hälsoskyddsnämnden har, som svar på en begäran om klarlägganden som framställts till nämnden med stöd av artikel 104.5 i rättegångsreglerna, framfört följande. När miljö- och hälsoskyddsnämnden utövar sitt tillsynsansvar utgör den en förvaltningsmyndighet med dömande funktion. I detta avseende uppfyller nämnden samtliga i rättspraxis fastställda kriterier för att kvalificeras som ”en domstol i en medlemsstat”, i den mening som avses i artikel 234 EG. Vidare är en tvist anhängig vid nämnden, och ett avgörande ska fällas inom ramen för ett förfarande som är avsett att leda till ett avgörande av rättskipningskaraktär.

13 TeliaSonera Mobile Networks AB anser att miljö- och hälsoskyddsnämnden inte är en domstol i den mening som avses i artikel 234 EG, eftersom nämndens tillsynsverksamhet inte kan anses bestå i rättskipning.

14 Tele2 Sverige AB anser att miljö- och hälsoskyddsnämndens beslutande verksamhet utgör myndighetsutövning och att den inte kan likställas med dömande verksamhet. Vidare anser bolaget att det inte föreligger någon tvist mellan parterna på det sätt som miljö- och hälsoskyddsnämnden angett.

15 Den tjeckiska regeringen anser att miljö- och hälsoskyddsnämnden inte ingår i den berörda medlemsstatens domstolsorganisation. Eftersom nämndens beslut kan överklagas hos länsstyrelsen och eftersom det beträffande en domstolsliknande myndighet är nödvändigt med en striktare tillämpning av de kriterier som uppställs i rättspraxis, bland annat när det gäller kravet på oberoende ställning, utgör nämnden inte en domstol i den mening som avses i artikel 234 EG.

16 Den franska regeringen anser att det är tveksamt om miljö- och hälsoskyddsnämnden kan anses utgöra en domstol i den mening som avses i artikel 234 EG.

17 Europeiska gemenskapernas kommission har påpekat att miljö- och hälsoskyddsnämnden, som ansvarig tillsynsmyndighet, kan meddela föreläggande mot mobiloperatörerna och att detta utgör förvaltningsverksamhet. Det föreligger således ingen tvist inför miljö- och hälsoskyddsnämnden och denna har inte till uppgift att fälla ett avgörande av rättskipande karaktär. Vidare får kommunfullmäktige enligt 4 kap. 10 a § kommunallagen (1991:900) återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i denna nämnd när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige, eller vid förändringar i nämndorganisationen. Kommissionen anser således att miljö- och hälsoskyddsnämnden inte uppfyller kravet på oberoende ställning.

18 Domstolen gör följande bedömning. Enligt fast rättspraxis följer det av artikel 234 EG att de nationella domstolarna endast är behöriga att begära att domstolen ska meddela förhandsavgörande om en tvist är anhängig vid dem och om förfarandet i fråga är avsett att leda till ett avgörande av rättskipningskaraktär (se, bland annat, beslut av den 18 juni 1980 i mål 138/80, Borker, REG 1980, s. 1975, punkt 4, svensk specialutgåva, volym 5, s. 237, av den 31 maj 2005 i mål C-53/03, Syfait m.fl., REG 2005, s. I-4609, punkt 29, och av den 25 juni 2009 i mål C-14/08, Roda Golf & Beach Resort, REG 2009, s. I-5439, punkt 34).

19 När det hänskjutande organet handlar i egenskap av förvaltningsmyndighet, utan att därvid avgöra någon tvist, kan det i enlighet med domstolens praxis inte anses utöva dömande verksamhet (se, bland annat, dom av den 19 oktober 1995 i mål C-111/94, Job Centre, REG 1995, s. I-3361, punkt 11, av den 15 januari 2002 i mål C-182/00, Lutz m.fl., REG 2002, s. I-547, punkt 14, och domen i det ovannämnda målet Roda Golf & Beach Resort, punkt 35).

20 Domstolen konstaterar att miljö- och hälsoskyddsnämnden, när det gäller Dan Bengtssons anmälan, fullgör förvaltningsuppgifter.

21 Det framgår nämligen att denna kommunala nämnd är ansvarig för tillsynen på miljö- och hälsoskyddsområdet och att den har till uppgift att vidta nödvändiga åtgärder för att åstadkomma rättelse.

22 Vidare framgår det inte av begäran om förhandsavgörande och de handlingar som ingetts till domstolen att Dan Bengtssons situation, innan miljö- och hälsoskyddsnämnden vände sig till domstolen, skulle ha föranlett ett beslut som överklagats till denna nämnd. Miljö- och hälsoskyddsnämnden är således den första myndighet som prövar ansökan om åtgärder för att minska den icke-joniserande strålningen från basstationer belägna nära Dan Bengtssons bostad (se, analogt, bland annat beslut av den 10 juli 2001 i mål C-86/00, HSB-Wohnbau, REG 2001, s. I-5353, punkt 15, av den 22 januari 2002 i mål C-447/00, Holto, REG 2002, s. I-735, punkt 21, och av den 12 januari 2010 i mål C-497/08, Amiraike Berlin, REU 2010, s. I-101, punkt 20).

23 I det ärende som föranlett förevarande begäran om förhandsavgörande, har miljö- och hälsoskyddsnämnden följaktligen inte till uppgift att pröva huruvida ett beslut är rättsenligt. Nämndens uppgift är att för första gången ta ställning till en anmälan som inkommit från en kommuninvånare. Mot denna bakgrund har miljö- och hälsoskyddsnämnden inte till uppgift att avgöra en tvist i den mening som avses i

domstolens praxis (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 1998 i mål C-134/97, Victoria Film, REG 1998, s. I-7023, punkterna 16 och 18).

24 Detta konstaterande påverkas inte av att berörda fysiska eller juridiska personer får inge yttranden till miljö- och hälsoskyddsnämnden, eftersom en sådan möjlighet inte påverkar karaktären på den verksamhet som utövas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juni 2001 i mål C-178/99, Salzmann, REG 2001, s. I-4421, punkt 18).

25 Av detta följer att miljö- och hälsoskyddsnämnden, när det gäller prövningen av Dan Bengtssons anmälan, agerar i egenskap av förvaltningsmyndighet utan att därvid ha till uppgift att avgöra en tvist i den mening som avses i domstolens praxis. Detta innebär att nämnden i det aktuella ärendet inte utövar någon dömande verksamhet.

26 Mot bakgrund av det ovanstående konstaterar domstolen, med stöd av artiklarna 92.1 och 103.1 i rättegångsreglerna, att det är uppenbart att domstolen saknar behörighet att pröva den fråga som miljö- och hälsoskyddsnämnden har ställt.

**Rättegångskostnader**

27 Eftersom förfarandet i förhållande till Dan Bengtsson utgör ett led i beredningen av ärendet vid miljö- och hälsoskyddsnämnden, ankommer det på miljö- och hälsos-

kyddsnämnden att besluta om kostnaderna för förfarandet. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än Dan Bengtsson har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

**Det är uppenbart att Europeiska unionens domstol saknar behörighet att besvara den fråga som Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden (Sverige), har hänskjutit genom beslut av den 2 juni 2009.**

Underskrifter