

Till Kammarrätten i Stockholm
Avd 03

Stockholm den 24 januari 2020

Överklagan – slutliga yrkanden och utvecklad talan mål 359-20, rotel 034

av förvaltningsrättens dom i Mål nr. 13550-19 ang. Folkhälsomyndighetens beslut med diarienummer 03811-2018 avseende Miljöhälsorapporten 2017

I egenskap av ordförande för Strålskyddsstiftelsen samt ombud för föreningen Vågbrytaren och Elöverkänsligas Riksförbund överklagas Förvaltningsrättens beslut gällande fel i kapitel 10 om elektromagnetiska fält i Miljöhälsorapporten 2017 utgiven av Folkhälsomyndigheten.

Yrkanden

Klaganden yrkar att Kammarrätten med ändring av Förvaltningsrättens avvisningsbeslut tar upp målet till prövning

Klaganden yrkar vidare att Kammarrätten

- a. fastställer att som Förvaltningsrätten funnit att Folkhälsomyndighetens ställningstagande utgör en handläggning som är att likställa med ett överklagningsbart beslut;
- b. fastställer att Folkhälsomyndighetens ställningstagande utgör en handläggning som är överklagansbar för de klagande;
- c. ålägger Folkhälsomyndigheten att förnya handläggningen av kap. 10 i Miljöhälsorapport 2017;

Tilläggsyrkande

- d. att Kammarrätten ålägger Folkhälsomyndighetens att vid den förnyade handläggningen av kap. 10 i Miljöhälsorapport 2017 iaktta saklighet och opartiskhet;
- e. att Kammarrätten ålägger Folkhälsomyndigheten att vid den förnyade handläggningen av kap. 10 i Miljöhälsorapport 2017 följa förvaltningslagens regler i 16 § om jäv, då de som för en myndighetens räkning tagit del i handläggningen och som påverkat myndighetens beslut i ärendet varit jäviga.

Grunder

Folkhälsomyndigheten har vid handläggningen av kap. 10 i Miljöhälsorapport 2017 inte iakttagit saklighet och opartiskhet och bryter därmed mot 5 §, förvaltningslagen (2017:900);

Folkhälsomyndigheten har vid framtagande av kap. 10 i Miljöhälsorapporten 2017, brutit mot förvaltningslagens regler i 16 § om jäv, då de som för myndighetens räkning tagit del i handläggningen och som påverkat myndighetens beslut i ärendet, varit jäviga.

Sammanfattning – Förvaltningsrättens dom

Förvaltningsrätten konstaterar att i 41§ förvaltningslagen anges att *”ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.”*

Förvaltningsätten anser vidare att Folkhälsomyndighetens besked om att *”inte vidta några åtgärder vad avser innehållet i Rapporten är ett sådant uttalande som utgör ett förvaltningsbeslut”*.

I domskälen anger sedan Förvaltningsrätten att *”Rapporten ...riktar sig visserligen till bland annat handläggare och beslutsfattare inom miljö- och hälsoskyddsområdet, men den innehåller inga påbuds- eller förbudsliknande uttalanden om hur intressenterna förväntas agera med anledning av Rapportens innehåll. Den är inte heller utformad på något annat sätt som gör att den är ägnad att uppfattas som bindande. Det har inte heller framkommit att Rapportens intressenter har uppfattat den som bindande och handlat utifrån den på ett sätt som har medfört några faktiska verkningar.”*

Och vidare att *”Mot denna bakgrund anser Förvaltningsrätten att Rapporten, och därigenom också ställningstagandet att inte vidta åtgärder vad avser innehållet i Rapporten, inte medför några sådana faktiska verkningar som gör att det är överklagbart. Enligt Förvaltningsrättens mening rör inte heller Rapporten eller beslutet sådana rättigheter eller skyldigheter för de klagande att de har rätt att få saken prövad. Det saknas därmed förutsättningar för att ta upp klagandenas överklagande till prövning. Överklagandet ska därför avvisas.”*

Utveckling av grunder för att förvaltningsbeslut att inte skriva om 10 kap. Miljöhälsorapport 2017 ska vara överklagningsbart och tas upp till prövning

Klaganden har i sin inlägga till Förvaltningsrätten gällande Rapporten påpekat att Rapporten är gravt felaktig och brister i den saklighet och opartiskhet som myndigheter enligt 5 §, förvaltningslagen samt regeringsformen ska iaktta i sin verksamhet. Rapporten bryter även mot förvaltningslagens 16 § om jäv, då de som för myndighetens räkning skrivit det felaktiga avsnittet i Rapporten varit jäviga.

Klaganden har också pekat på att en majoritet av forskare på området hälsoeffekter av elektromagnetiska fält är av uppfattningen att det finns skadliga hälsoeffekter samt att en stor mängd forskning visar skadliga hälsoeffekter, vilket står i direkt motsats till Rapportens slutsatser om avsaknad av belägg för skadliga hälsoeffekter. Vidare har en grupp svenska forskare uttalat att Rapportens innehåll är gravt felaktigt.

1. Rapporten är ett ”viktigt underlag inom miljö- och hälsoskyddsarbetet”.

Folkhälsomyndigheten ska förse regeringen och statliga myndigheter, länsstyrelser kommuner, regioner och andra berörda samhällssektorer med kunskaps- och beslutsunderlag samt tillsynsvägledning gällande miljöbalkens hälsoskydd:

Folkhälsomyndigheten har enligt Förordning (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten enligt 2 § 2, 3, och 4 punkten ansvar för *kunskapsuppbyggnaden* inom sitt område. Myndigheten ska *förse regeringen och statliga myndigheter med kunskaps- och beslutsunderlag inom sitt ansvarsområde och de ska identifiera, analysera och förmedla för ansvarsområdet relevant kunskap till berörda i kommuner, regioner och andra berörda samhällssektorer.*

Vidare ska myndigheten enligt 6 § samma förordning *ansvara för tillsyn och tillsynsvägledning i enlighet med vad som anges i lag och förordning.¹ Detta innebär att Folkhälsomyndigheten bland annat ska ge tillsynsvägledning till kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder samt länsstyrelserna när det gäller miljöbalkens regler om hälsoskydd.*

I Rapportens inledning står följande:

”Folkhälsomyndigheten ska verka för god folkhälsa, följa hälsoläget i befolkningen och faktorer som påverkar detta samt förebygga sjukdomar och skador. Inom miljöhälsoområdet ska myndigheten följa upp, utvärdera och sprida kunskap om hur människors hälsa påverkas av miljön. Miljöhälso rapport 2017 är ett viktigt underlag inom miljö och hälsoskyddsarbetet.”²

Folkhälsomyndigheten anger vidare på sin webbplats att *”Miljöhälso rapporten vänder sig i första hand till handläggare och beslutsfattare i kommuner, länsstyrelser och landsting, men även till myndigheter och andra verksamheter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Rapporten kan användas som ett underlag i planeringen av den kommunala tillsynen enligt miljöbalken, men också vid beslut om åtgärder och prioriteringar för att förebygga ohälsa och uppnå en jämlik hälsa, samt i arbetet med de nationella miljö kvalitetsmålen, det övergripande folkhälsomålet och de globala hållbarhetsmålen.”³*

Av ovanstående framgår att Rapporten, dvs Miljöhälso rapport 2017, är ett viktigt underlag inom miljö och hälsoskyddsarbetet samt vid Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledning.

Det innebär beslutet att inte rätta Rapporten kan antas påverka många människors situation på ett inte obetydligt sätt enligt 41 § förvaltningslagen och får faktiska verkningar som är betydande.

¹ <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20131020-med-instruktion-for-sfs-2013-1020>

² <https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/tillsyn/>

¹ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/c44fcc5df7454b64bf2565454bbdf0e3/miljohalsorapport-2017-02096-2016-webb.pdf>

³ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/miljohalsa-och-halsoskydd/tillsynsvagledning-halsoskydd/elektromagnetiska-falt/>

⁴ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/c44fcc5df7454b64bf2565454bbdf0e3/miljohalsorapport-2017-02096-2016-webb.pdf>

2. Beslutet att inte åtgärda Rapporten får faktiska verkningar och allvarliga konsekvenser

Enligt vad som framförts under punkt ett är användningen av Rapporten, som uppges vara ett ”*viktigt beslutsunderlag*”, omfattande. Av detta följer att, om Rapportens innehåll är gravt felaktigt och brister i saklighet och opartiskhet, samt är författad av personer med jäv, får beslutet att inte rätta den gravt felaktiga Rapporten omfattande och allvarliga konsekvenser, bland annat för rättssäkerheten. Av detta följer att beslutet kan antas påverka de klaganden, såväl som hela svenska folket på ett inte obetydligt sätt.

I vilken mån Rapporten är bindande eller inte bör i detta fall vara av underordnad betydelse mot bakgrund av att Rapportens omfattande användning som ett ”*viktigt beslutsunderlag*” inom regering, myndigheter, länsstyrelser, kommuner, domstolar m.m.

Folkhälsomyndighetens beslut att inte förnya handläggningen av kap. 10 i Miljöhälsorapport 2017 och därmed rätta det ”*viktiga beslutsunderlag*” som Rapporten utgör, innebär att det utgör ett beslut som ”*har sådana faktiska verkningar som gör att det är överklagbart för de klagande*”.

Rapporten eller beslutet rör också ”*sådana rättigheter eller skyldigheter för de klagande att de har rätt att få saken prövad*.” Se nedan.

Det sker idag en ökande digitalisering av i stort sett hela samhället, från förskolan, skolan, vården och vid andra offentliga och privata aktörer. Master och basstationer sätts upp i närhet av människors bostäder, arbetsplatser och skolor. Trådlös teknik införs överallt i samhället, på arbetsplatser, skolor, inom vården och övrig offentlig sektor. Detta leder till en exponering för strålning som människor inte har möjlighet att välja bort, dvs. den är påtvingad, och som många rapporterar svåra ohälsobesvär av.

Dessutom är en majoritet av forskarna verksamma på området av uppfattningen att denna exponering medför hälsoskadlig påverkan. (www.emfscientistappeal.org)

Klagandena konstaterar med hänvisning till exemplen nedan, att Rapporten och beslutet att inte rätta en gravt felaktig Rapport som utgör ett ”*viktigt beslutsunderlag*” (Miljöhälsorapporten 2017) kan generera felaktig rättstillämpning av Miljöbalken, dess portalparagraf och de allmänna hänsynsreglerna, FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna (MR), Barnkonventionen (BK) och Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (elöverkänslighet).

Exempel på de ”*faktiska verkningar*” och ”*sådana rättigheter eller skyldigheter för de klagande att de har rätt att få saken prövad*” som beslutet medför är:

- Stort lidande, inklusive dödsfall, pga allvarlig sjukdom orsakad av elektromagnetiska fält som kan förebyggas med korrekt information och relevanta försiktighetsåtgärder. Artikel 3 MR, Artikel 24 BK.
- Människor, inklusive barn, med ohälsa pga elektromagnetiska fält blir feldiagnostiserade inom vården och fel åtgärder vidtas för vård och rehabilitering, på många nivåer i samhället, från vården till skola och arbetsplatser. Artikel 3 MR. Artikel 24 BK.
- Människor, inklusive barn, som utvecklat särskild känslighet och får svåra symtom vid

exponering för elektromagnetiska fält förvägras skydd och hjälp med hänvisning till de felaktiga uppgifterna i rapporten. Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Artikel 7 MR. Artikel 23 och 24 BK..

- Människor tvingas lämna sina hem på grund av elektromagnetiska fält från omgivningen så som exempelvis basstationer för mobiltelefoni och Wifi. Artikel 12, 13 MR. Artikel 26, 27 BK.
- Barn blir på grund av elektromagnetiska fält sjuka av skolmiljön. Adekvata insatser vidtas inte på grund av felaktigt beslutsunderlag och vägledning. Detta kan få svåra långsiktiga konsekvenser för barnens psykiska och fysiska hälsa i form av kroniska sjukdomar, såväl som framtida möjligheter i samhället. Artikel 28, 29 BK
- Människor blir sjuka av miljön till följd av elektromagnetiska fält på arbetsplatser. Adekvata insatser vidtas inte på grund av felaktigt beslutsunderlag och vägledning. Följden blir att de slås ut från arbetsmarknaden. Detta leder till stora ekonomiska förluster och svåra ekonomiska situationer för de drabbade. Artikel 22 och 23 MR. Artikel 27 BK.
- Miljön inom vård och omsorg utformas inte, som en följd av felaktigt beslutsunderlag och vägledning, så att människor skyddas från ohälsoproblem som en följd av elektromagnetiska fält. Människor blir sjuka på grund av dessa fält på platser där de har rätt att få tillgång till vård och omsorg och kan därför inte få tillgång till den vård de har behov av och rätt till. Artikel 3 MR, Artikel 24 BK.
- Miljön på offentliga platser utformas, som en följd av felaktigt beslutsunderlag och vägledning, inte så att människor skyddas från ohälsoproblem som en följd av elektromagnetiska fält. Många människor utestängs därmed från att ta del av kultur, sociala kontakter och service som tas som självklart. Artikel 27 MR.

Ytterligare exempel på konsekvenser som Miljöhälsorapporten får:

- Stora kostnader för samhället i form av kostnader för sjukvård, sjukskrivningar, läkemedel, förtidspensioneringar, och förtida död som kan förebyggas med korrekt information om riskerna och adekvata försiktighetsmått. Den psykiska ohälsan, som ökat samtidigt med den ökande exponeringen för mikrovågsstrålningen, kostar samhället 200 miljarder varje år enligt beräkningar.
- Stora kostnader på grund av investeringar i en icke hållbar teknik.
- Stora företagsekonomiska kostnader för sjukskrivningar och ohälsa samt försämrad produktivitet bland personalen som kan förebyggas med korrekt information och adekvata försiktighetsmått.
- Skador i miljön såsom skador på växter och djur, inklusive insekter och fåglar. Skador som i sin tur kan leda till exempelvis minskade grödor pga minskad pollinering och därmed stora ekonomiska förluster, höjda matpriser och i förlängningen brist på livsmedel.

Beslutet att inte vidta åtgärder vad avser innehållet i 10 kap. Miljöhälsorapport 2017 bör därmed vara överklagbart.

Av principiell vikt

Frågan om det är möjligt att överklaga ett beslut att inte rätta en Rapport, som dels är framtagen på ett sätt som bryter mot de krav förvaltningslagen ställer på myndigheter och som dels är ett ”*viktigt beslutsunderlag*” för beslut på alla nivåer i samhället, som framkommit under punkt 1 och punkt 2, är av principiell vikt, då den blir prejudicerande för i vilken mån en myndighet i praktiken behöver följa Förvaltningslagens krav och myndighetens regleringsbrev.

Enligt förvaltningslagen ska myndigheter iakttä saklighet och opartiskhet. Rapporten brister i saklighet och opartiskhet, då den är gravt felaktig och författad av personer med jäv. Ett felaktigt viktigt beslutsunderlag leder självfallet till en rad felaktiga följdbeslut, på alla nivåer i samhället.

Förvaltningsrätten anför i sitt beslut ”*att Rapporten, och därigenom också ställningstagandet att inte vidta åtgärder vad anser innehållet i Rapporten, inte medför några sådana faktiska verkningar som gör att det är överklagbart.*”

Om Rapporten inte har ”*faktiska verkningar*” kan inte Rapporten samtidigt vara ett ”*viktigt beslutsunderlag*”.

Om Rapporten används som ett ”*viktigt beslutsunderlag*” får rapporten uppenbarligen ”*faktiska verkningar*”, se ovan.

De klagande anser att det är av stor betydelse att Kammarrätten prövar ärendet även utifrån frågeställningen om det är av viktigt att myndigheter följer 5 och 16 §§ förvaltningslagen vid framtagandet av viktiga beslutsunderlag vid tillsynsvägledning och för rättstillämpning, även om Rapporten eller det viktiga beslutsunderlaget inte är bindande.

De klagande anser att det är viktigt att Kammarrätten prövar om det är möjligt för berörda parter att klaga på ett beslut om att inte rätta ett ”*viktigt beslutsunderlag*” med en sådan omfattande användning och konsekvenser som framkommit ovan. Elöverkänsligas Riksförbund, ett handikappförbund, företräder flera tusen personer som anser sig drabbas av sjukdom och funktionsnedsättning, då de exponeras för elektromagnetiska fält. Föreningen Vågbrytaren och Strålskyddsstiftelsen företräder det allmänna intresset av att allmänheten skyddas mot skadlig exponering för elektromagnetiska fält och att rättstillämpning och beslut inom myndigheter och regeringen fattas på ett sakligt, icke felaktigt, och objektivt beslutsunderlag.

Förvaltningsrättens dom måste anses stå i strid med att svenska myndigheter måste följa Förvaltningslagen och sina respektive regleringsbrev.

För övriga rättsliga grunder och grund för varför 10 kap. Miljöhälsorapporten är felaktigt, se överklagandet till Förvaltningsrätten, *Folkhälsomyndighetens diarienummer 03811-2018*.

Sammanfattning

Vågbrytaren, Elöverkänsligas Riksförbund och Strålskyddsstiftelsen bedömer med hänvisning till vad som framkommit ovan att Folkhälsomyndighetens ”*ställningstagande*” utgör ett beslut som är överklagningsbart och att det har faktiska verkningar för de klagande, såväl som hela svenska folket. Klagandena anser att Miljöhälsorapporten och beslutet rör sådana rättigheter eller skyldigheter för de klagande att de har rätt att få saken prövad.

Frågan är dessutom principiellt viktig, då den blir prejudicerande för i vilken mån en myndighet i

praktiken behöver följa Förvaltningslagens krav och myndighetens regleringsbrev. Frågan rör också i vilken mån en myndighet kan ta fram gravt felaktig vägledning som leder till allvarliga konsekvenser för hela samhället och för rättssäkerheten, utan att möjlighet föreligger till påföljder. Frågan blir också principiellt viktig för beslutande instanser som tidigare använt, i detta fall Folkhälsomyndighetens vägledning, och kommer att få betydelse för alla myndigheters vägledning.

Väckt fråga ankommer därmed på Kammarrätten att pröva.

Den 24 januari 2020

Mona Nilsson,
Ordförande Strålskyddsstiftelsen
Ombud för Föreningen Vågbrytaren och Elöverkänsligas Riksförbund.

Bilaga: Handlingar i ärende med Förvaltningsrättens Mål nr. 13550-19
och Folkhälsomyndighetens diarienummer 03811-2018