



Policy för samråd enligt miljöbalken om master i Stockholms län

Bakgrund

I takt med ökat användande och utbyggnad av mobiltelefonin har antalet anmälningar om samråd till Länsstyrelsen om uppförande av radiomaster stadigt ökat sedan början av 1990-talet. Länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands och Västra Götalands län uppdrogs i regleringsbrevet för 2001 att kartlägga hur samlokaliseringen av radiosändare i GSM-näten lösts i praktiken. I redovisningen av uppdraget konstateras att samnyttjandet av master i GSM-nätet fungerat tillfredsställande. Av rapporten framgår även att situationen kan komma att ändras med nya aktörer på UMTS-marknaden, särskilt med tanke på den obalans som kan uppkomma då nya operatörer som inte äger egen mastinfrastruktur tvingas förhandla med redan etablerade operatörer.

Post- och telestyrelsen, PTS, beslutade den 16 december 2000 att tilldela fyra företag så kallat UMTS-tillstånd eller licens för att bygga ut tredje generationens mobiltelefoni-system i Sverige. De företag som fick licens är Hi3G (numera Tre), Orange, Tele2 och Vodafone (tidigare Europolitan). Alla fyra har utfäst sig att täcka minst 99,98 procent av Sveriges befolkning till slutet av 2003. Beräkningen av täckningsgraden grundar sig på befolkningsstatistik från SCB och utgår från var människor är mantalsskrivna. Täckningskravet gäller således den bofasta befolkningen.

Utbyggnaden av tredje generationens mobiltelefoni är av stort allmänt intresse. Den stora skillnaden gentemot dagens system är en väsentligt förbättrad överföringskapacitet, vilket skapar förutsättningar för nya tjänster. Att hela landet får tillgång till mobil telekommunikation är inte minst viktigt för glesbygdens utveckling.

UMTS-näten kräver fler basstationer än GSM-näten bland annat på grund av att högre frekvensband används. Även kravet på täckning av hela den bofasta befolkningen innebär att flera basstationer krävs jämfört med tidigare system. UMTS-nätets frekvensband och bandbredder medger också högre datahastigheter, medan räckvidden för basstationerna blir kortare. Under gynnsamma förhållanden kan en basstation för UMTS ha en räckvidd på cirka 7-10 km. I stadsmiljö har basstationerna en räckvidd på några hundra meter.

Operatörerna kan enligt vissa regler samarbeta om nätutbyggnaden. Operatörerna ska se till att 30 procent av befolkningstäckningen sker med egen radioinfrastruktur. Som radioinfrastruktur räknas (enligt PTS) radiokommunikationsanläggningar, transmissionsanläggningar, matarledningar och antenner, men inte master, byggnader eller kraftförsörjning. Det innebär att operatörerna har möjlighet att utnyttja masterna gemensamt till 100 procent.



11.6.2003

Dnr
525-2003-36611

Enligt ett nytt lagförslag ska en operatör som har ett betydande inflytande på en viss marknad kunna åläggas att ge konkurrenter tillträde till sina installationer, i syfte att skapa en effektiv konkurrens (Förslag till lag om elektronisk kommunikation, proposition 2003/02:110). Operatörer ska även enligt propositionen, sid.182, med hänsyn till miljö, hälsa eller fysisk planering kunna tvingas dela på sina installationer. Om lagförslaget går igenom kan detta förhoppningsvis ge en ökning av antalet samnyttjade anläggningar och därmed färre master.

För att anlägga en mast krävs flera myndighetskontakter av licensinnehavarna. Master är bygglovpliktiga enligt plan- och bygglagen och bygglov måste sökas hos kommunen. Försvaret och luftfartsverket granskar masterna bland annat med avseende på flyghinder och telekonflikt. Även miljöbalkens bestämmelser är tillämpliga vid uppförande av master.

Länsstyrelsens roll

Länsstyrelsen har flera roller i samband med uppförande av master. Denna policy tar enbart upp frågor som prövas enligt bestämmelserna i miljöbalken.

Länsstyrelsen har tillsynsansvaret för frågor som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och som inte avser åtgärder som omfattas av skogsvårdslagen. Kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder har ansvar för övrig tillsyn av mastanläggningar, t.ex. vad gäller påverkan på människors hälsa. Inom ramen för Länsstyrelsens tillsynsarbete sker samråd om verksamheter som inte är tillståndspliktiga enligt miljöbalken, däribland master. Den som vill uppföra en mast bör i de allra flesta fall anmäla detta för samråd till Länsstyrelsen. Samrådet avslutas vanligtvis med att Länsstyrelsen yttrar sig över mastens påverkan på naturmiljön.

Länsstyrelsen är beslutande i vissa frågor som rör tillstånd och dispens enligt miljöbalken, om inte beslutanderätten överlåtits till kommunen. När det gäller strandskydd har Länsstyrelsen överlåtits beslutanderätten, med vissa undantag, till samtliga kommuner i länet.

Länsstyrelsen beslutar i överklagade bygglovärenden. Länsstyrelsen har även en vägledande roll i plan- och bygglagsfrågor gentemot kommunerna.

Kommunerna och Länsstyrelsen kan vid prövningen enligt plan- och bygglagen komma fram till en annan bedömning än vad Länsstyrelsen gjort vid samrådet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Även ansvaret för länets fornminnesregister och prövning av ärenden enligt kulturminneslagen är en del av Länsstyrelsens myndighetsroll. Den som avser att uppföra en byggnad eller en anläggning eller genomföra ett annat arbetsföretag bör i god tid ta reda på om någon fast fornlämning berörs av företaget och i så fall snarast samråda med länsstyrelsen. För master som anmäls för samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken till Länsstyrelsen, kontrolleras rutinmässigt om någon känd fast fornlämning berörs.



11.6.2003

Dnr
525-2003-36611

Miljöbalkens bestämmelser

Målet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling. Miljöbalken är tillämplig på alla verksamheter eller åtgärder som kan få betydelse för de intressen balken avser att skydda, oavsett om de ingår i den enskildes dagliga liv eller i någon form av näringsverksamhet.

I miljöbalkens andra kapitel finns allmänna hänsynsregler som ger uttryck för bl.a. kunskapskravet, försiktighetsprincipen samt regler om lämplig lokalisering av verksamheter och åtgärder. Lagstiftningen fungerar förebyggande genom att ställa bindande krav på den som driver verksamhet eller vidtar åtgärder att skaffa sig kunskaper om ingreppens miljöeffekter samt genom principen att den som vidtar en åtgärd som riskerar att påverka miljön är skyldig att begränsa olägenheterna så långt som möjligt.

Master är inte tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Däremot innebär en mast oftast en väsentlig ändring av naturmiljön. Verksamheter som innebär en väsentlig ändring av naturmiljön ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det är den som vill uppföra masten som ska ta ställning till om masten i det enskilda fallet innebär en väsentlig ändring av naturmiljön.

Miljöbalkens mål

Enligt 1 kap. 2 § miljöbalken ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. endast tillämpas vid prövning av frågor som är tillståndspliktiga enligt bl.a. 12 kap. Det innebär att Länsstyrelsen inte tillämpar hushållningsbestämmelserna i samrådsärenden och inte heller bedömer om ärendena innebär påtaglig skada på områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap.

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. ska ändå beaktas vid samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas. Beträffande master är den så kallade lokaliseringsprincipen i 2 kap. 4 § av central betydelse. Den som anmäler en mast för samråd ska i varje enskilt fall visa hur de allmänna hänsynsreglerna, särskilt lokaliseringsprincipen, beaktats.

Innehåll i anmälan för samråd

En anmälan om samråd skall vara skriftlig och åtföljas av en karta samt innehålla en beskrivning av den planerade verksamheten. För en mer detaljerad beskrivning av vad en anmälan om samråd för master ska innehålla hänvisas till Länsstyrelsens informationsblad "Anmälan för samråd om master". Informationen finns även på Länsstyrelsens hemsida. Länsstyrelsen har för en anmälan om samråd möjlighet att, med stöd av förordning (1998:904) om täkter och anmälan för samråd, begära en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken.

Normalt avslutas samrådet med att Länsstyrelsen yttrar sig i ärendet. Länsstyrelsen kan även förelägga operatören att vidta åtgärder till skydd för naturmiljön, t.ex. att masten



11.6.2003

Dnr
525-2003-36611

uppförs utan staglinor, vilket kan bli aktuellt i områden med rik eller känslig fågelfauna. Om ett föreläggande inte är tillräckligt för att motverka skada på naturmiljön, och om det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, kan Länsstyrelsen förbjuda uppförandet av masten.

Områdesskydd enligt miljöbalken mm

Vissa områden är skyddade direkt i miljöbalkens 7 kap. eller genom beslut enligt 7 kap. miljöbalken. Andra områden skyddas genom annan lagstiftning, t.ex. kulturminneslagen. För att uppföra en mast inom ett sådant område krävs vanligen tillstånd eller dispens från de bestämmelser som gäller till skydd för området. Inom naturreservat är det t.ex. normalt förbjudet att uppföra master utan tillstånd. Vanligtvis innebär områdesskyddet att ett ställningstagande redan är gjort beträffande lämplig markanvändning, där exploatering av marken inte är förenligt med skyddets syften.

I de fall bestämmelserna om områdesskydd reglerar uppförandet av anläggningar, t.ex. master, sker även tillståndsprövning enligt bestämmelserna om områdesskydd. Vid planerat uppförande av en mast inom ett sådant område ska således även en ansökan om tillstånd göras. För information om vilka bestämmelser som gäller inom ett område med bestämmelser om områdesskydd bör Länsstyrelsens naturvårdsenhet kontaktas.

Inom följande områden gäller särskilda bestämmelser som i de flesta fall innebär att en tillståndsprövning för uppförande av mast krävs:

- Nationalparker (7 kap. 2-3 §§ miljöbalken)
- Naturreservat (7 kap. 4-8 §§ miljöbalken)
- Kulturresevat (7 kap. 9 § miljöbalken)
- Biotopskyddsområden (7 kap. 11 § miljöbalken)
- Djur- och växtskyddsområden (7 kap. 12 § miljöbalken)
- Strandskyddsområden (7 kap. 13-18 §§ miljöbalken)
- Natura 2000-områden (7 kap. 27-29b §§ miljöbalken)
- Områden med landskapsbildsskydd (19 § naturvårdslagen, motsvaras av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken)
- Fornlämningar och fornlämningsområden

Länsstyrelsens handläggning av samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken

Anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska göras till Länsstyrelsen. Från det att anmälan är komplett, ska Länsstyrelsen avgöra ärendet inom sex veckor. I de allra flesta fall klaras denna tidsgräns. Vissa ärenden kan bli föremål för diskussion under samrådet, främst angående mastens lokalisering. I dessa fall kan anmälan behöva kompletteras med nya kartor o dyl., varför handläggningstiden i det enskilda ärendet i vissa fall kan bli längre.

Länsstyrelsen sänder rutinmässigt kopia av samrådsyttrandena för kännedom till licensinnehavarna och andra kända intressenter i branschen. Avsikten är att underlätta för alla på marknaden att samnyttja master.



11.6.2003

Dnr
525-2003-36611

Policy

Samnyttjande av master

Frågan om samnyttjande eller samlokalisering av master är av intresse från flera olika perspektiv. Samlokalisering av sändare i master kan innebära att ingrepp i naturmiljön undviks. Samlokalisering bidrar sannolikt även till att minska kostnaderna för etablering och drift av mobiltelenätet. Påverkan på naturmiljön och landskapsbilden ökar med ökat antal master. Det är därför angeläget att mastinfrastrukturen samnyttjas i så hög grad som möjligt.

Vid prövning av enskilda ärenden skall dock hänsyn tas till konkurrensaspekterna, så att kravet på samlokalisering inte blir prisdrivande. Prövningen får heller inte innebära att någon operatör favoriseras ("likabehandlingsprincipen").

Policy 1:

För att minimera antalet master är det mycket angeläget att befintliga och nya master samnyttjas. I största möjliga mån bör också andra befintliga anläggningar användas som antennbärare, t.ex. kraftledningsstolpar och skorstenar.

Lokalisering

Vid lokalisering av master i landskapet bör operatörerna i första hand sträva efter att placera masterna i områden som redan är påverkade av modern infrastruktur. Nya master bör placeras intill redan befintliga, intill liknande anläggningar av industriell karaktär, t ex kraftledningar, inom industriområden, hamnområden och andra områden som redan är påverkade av exploateringsföretag. Inom sådana områden torde det vara ytterst sällsynt att Länsstyrelsen begär en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken för uppförande av en mast.

Policy 2:

Nya mastanläggningar bör främst lokaliseras till områden som redan är tydligt påverkade av befintlig infrastruktur.

I andra hand bör operatörerna sträva efter att lokalisera master till områden av mer trivial karaktär, t.ex. inom skogsmark utan större naturvärden. Vid sådana lokaliseringar bör det i normalfallet inte krävas en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken i samband med anmälan om samråd.

Policy 3:

Nya mastanläggningar bör i andra hand lokaliseras till områden med natur av mer trivial karaktär.



11.6.2003

Dnr
525-2003-36611

Inom vissa områden kan särskilda krav behöva ställas vid val av lokalisering och utformning av master. Inom sådana områden kan Länsstyrelsen komma att begära att operatören upprättar en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken för att utreda mastens inverkan på naturmiljön.

Policy 4:

Inom följande områden kan Länsstyrelsen komma att ställa särskilda krav vid lokalisering och utformning av nya master

- Strandskyddsområden
- Större områden med landskapsbildsskydd enligt 19 § naturvårdslagen
- Större öar i mellanskärgården
- Sträckområden för flyttfåglar, strandnära kustområden
- Områden med höga kulturhistoriska värden t ex ålderdomliga kulturlandskap, herrgårdsmiljöer, kyrkomiljöer mm

Inom vissa områden ska lokalisering av master undvikas. Om en mast trots allt planeras inom ett sådant område, bör operatören i de allra flesta fall upprätta en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken för att utreda mastens påverkan på naturmiljön. Särskild vikt bör läggas på miljökonsekvensbeskrivningens redovisning av alternativa lokaliseringar.

Policy 5:

Inom följande områden ska uppförande av nya master undvikas

- Naturresevat (ny mast är i de allra flesta fall inte förenligt med skyddets syfte)
- Kulturresevat
- Natura 2000-områden (särskild prövning krävs, värdena får inte skadas av verksamhet vare sig inom eller utanför området)
- Små områden med landskapsbildsskydd enligt 19 § naturvårdslagen
- Ytterskärgården (med undantag för tätbebyggda områden för permanentboende)
- Mindre öar i mellanskärgården
- Områden med höga kulturhistoriska värden, t ex ålderdomliga kulturlandskap, herrgårdsmiljöer, kyrkomiljöer mm
- Områden med höga naturvärden, t.ex. ängs- och hagmarker, nyckelbiotoper mm (små områden, alternativ lokalisering bör gå att hitta i närheten)
- Häckningsområden och viktigare uppehållsområden för större rovfåglar
- Nationalstadsparken (särskilda bestämmelser i 4 kap. 7 § miljöbalken gäller)



11.6.2003

Dnr
525-2003-36611

Inom nationalparker kommer nya mastanläggningar inte att tillåtas, eftersom ingreppen aldrig kan vara förenliga med skyddets syfte. Nya anläggningar kommer inte heller att tillåtas i biotopskyddsområden eller djurskyddsområden. Biotopskyddsområden är i allmänhet så små att det bör vara möjligt att hitta en lokalisering utanför det skyddade området. I djurskyddsområden medför mastanläggningar stor risk för allvarliga störningar av djurlivet, vilket inte är förenligt med skyddets syfte.

Nya mastanläggningar kommer heller inte att tillåtas på registrerade eller tidigare okända fornlämningar eller i fornlämningsområden. Här finns inga möjligheter att minska skadeverkningarna genom hänsyn eller anpassad utformning av anläggningen. Det kan också bli aktuellt att flytta föreslagna anläggningar för att minska risken för påverkan på en närliggande fornlämning.

Policy 6:

Nya mastanläggningar tillåts inte i nationalparker, biotopskyddsområden, djurskyddsområden, på fornlämningar eller i fornlämningsområden. Säkerhetsavstånd kan komma att krävas till närliggande objekt.