

SCHJØDT

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet
Postboks 329 Skøyen, 0213 Oslo

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93, 4791 Lillesand

Arbeidstilsynet
Postboks 4720 Torgarden, 7468 Trondheim

Bergen, 6. august 2020
Dok.ref: 48977-505-8088983.1
Saksansvarlig advokat:
Hugo P. Matre

INFORMASJONSANSVAR FOR BROSJYRER

1. INNLEDNING

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet ("DSA") og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ("NKOM) publiserte 9. juni 2020 i fellesskap brosjyrene «Stråling fra trådløs teknologi» og «Installatører og elektromagnetiske felt» på nett.¹ På sistnevnte er også Arbeidstilsynet med som utgiver. Bakerst i brosjyrene anmodes om at det tas kontakt dersom det er spørsmål til innholdet. Vi gir med dette tilbakemelding om at veiledningen i brosjyrene må utfylles for å fylle kravene til forsvarlig strålevern og for å forebygge helsefare ved såkalt "ikke-ioniserende" stråling.

Vi konsentrerer fremstillingen nedenfor om den førstnevnte som har mest omfattende omtale av strålefare, men det generelle grunnlaget gjelder begge brosjyrene ettersom de begge er basert på det termiske paradigmet.

Kravene til informasjon fra offentlige myndigheter følger av ulike rettsgrunnlag. Utgangspunktet er hjemmelsgrunnlaget for hhv. DSA og NKOMs virksomhet, som utfylles av bl.a. alminnelig erstatningsrett. Rettsgrunnlagene suppleres av forvaltningsetiske retningslinjer. God forvaltningsskikk er i tradisjonell språkbruk ikke en rettsregel, men stiller generelle krav til godhet og forsvarlighet i forvaltningspraksis.² Sentralt i disse vurderingene er kravene til nøytralitet og saklighet.³ Vi vil i denne sammenheng fokusere på det ulovfestede informasjonsansvaret, som påhviler offentlige myndigheter og andre som henvender seg til tredjemenn.

¹<https://www.dsa.no/nyheter/95193/oppdaterte-brosjyrer-om-elektromagnetisk-straaling>

²NOU 2019:5 pkt. 11.6.

³NOU 2019:5 pkt. 11.7.3.

2. INFORMASJONSANSVARET

Informasjonsansvar påhviler alle som formidler informasjon til andre. Høyesterett har oppstilt tre grunnvilkår for et erstatningsrettslig informasjonsansvar: For det første må informasjonen ha vært villedende, og dette må skyldes uaktsomhet hos den som har avgitt informasjonen i en profesjonell sammenheng. For det andre må skadelidte ha hatt en rimelig og berettiget grunn til å stole på og innrette seg etter informasjonen. For det tredje må informasjonen ha vært ment for skadelidte eller i det minste for en begrenset gruppe som skadelidte tilhørte. De tre grunnvilkårene drøftes hver for seg i pkt. 3 nedenfor.

Prinsippene for informasjonsansvar fremkommer bl.a. i to dommer om eiendomsmeglers informasjonsansvar for villedende salgsoppgave, se Rt. 2008 s. 1078 og Rt. 2015 s. 556. For ordens skyld presiseres at selve saksforholdet i de to dommene ikke har overføringsverdi til vurderingen av brosjyrene.

3. VILLEDENDE INFORMASJON

3.1 Villedende informasjon

Det er alminnelig anerkjent at selv om radiofrekvent stråling – som brosjyrene omhandler, og som omfattes av betegnelsen «ikke-ioniserende stråling» - kan ha stor nytteverdi, innebærer den også en risiko for helse og miljø. Strålevernloven har som formål å motvirke uønskede skadelige virkninger.⁴ DSA og NKOM gir veiledning om mulige skadelige virkninger fra trådløs teknologi i brosjyrene, og må i den sammenheng ta høyde for strålevernlovens krav til hva som er forsvarlig strålevern.

Farene ved så vel «ioniserende» som «ikke-ioniserende» stråling søkes forebygget ved fastsettelse av grenseverdier. Det er betydelig faglig uenighet om hvorvidt såkalt "ikke-ioniserende" stråling med innstrålt intensitet («effekt») under grenseverdiene utgjør en fare for mennesker og miljø. Et meget stort antall publiserte forskningsarbeid i inn- og utland har funnet skadeeffekter av "ikke-ioniserende" stråling, mens andre undersøkelser har gjort negative funn.⁵ Det er omfattende dokumentert at negative funn brukt til å underbygge dagens grenseverdier fremkommer ved referanser til meget avgrenset og skjevt utvalgt materiale og fra sterkt kritiserte tolkninger.⁶

Brosjyrene fra DSA og NKOM gir veiledning om farene ved stråling fra trådløs teknologi basert på om strålingen er under grenseverdiene og så lav som «god praksis» tilsier. Norske myndigheter har, i motsetning til mange andre land, ikke fastsatt egne nasjonale grenseverdier. «God praksis» defineres til for praktiske formål å samsvare med ICNIRPs retningsgivende verdier (dvs. beregnede eksponeringsverdier) for å unngå oppvarmingskade. Disse benyttes som *anbefalte grenseverdier*, overfor befolkningen. (De brukes som *absolutte krav* – med lavere sikkerhetsmargin - i arbeidslivet, noe vi ikke går inn på her). Grenseverdiene er fastsatt i utenlandske fora, jf. strålevernforskriften § 6 femte ledd og straks nedenfor.

⁴Strålevernloven § 1 og Ot.prp. nr. 88 (1998-99) kap. 12 merknad til § 1 s. 119.

⁵ Se til illustrasjon Grimstad/Flydal, Smartmålerne, jussen og helsa, Oslo 2018, Arthur Fistenberg, Den usynlige regnbuen, Oslo 2018 og Flydal/Nordhagen (red.), 5G og vår trådløse virkelighet, Oslo 2019.

⁶ Se f.eks. Lennart Hardell and Michael Carlberg: Health risks from radiofrequency radiation, including 5G, should be assessed by experts with no conflicts of interest, ONCOLOGY LETTERS 20: 15, 2020, DOI: 10.3892/ol.2020.11876

Etter strålevernloven § 5 må all håndtering av strålekilder være forsvarlig, slik at det ikke oppstår risiko for dem som utøver virksomheten, andre personer eller miljøet. Grenseverdiene er prinsipielt ikke avgjørende for forsvarlighetsvurderingen. Dersom faglig kvalifisert informasjon tilsier at det er behov for å forebygge skader ved stråling under grenseverdiene, vil det være *uforsvarlig* i strålevernlovens forstand å ikke sikre strålekildene, eller treffe vernende tiltak.

DSA og NKOM veileder i brosjyren allmennheten (og i brosjyre nr. 2 arbeidsgivere og -takere) om hvorvidt det er helsefare forbundet med "ikke-ioniserende" stråling. Informasjonen formidler en oppfatning om at grenseverdiene gir tilstrekkelig vern. Det fremkommer ikke at forskningen som finner skadevirkninger ved svakere eksponering enn grenseverdiene, er i klart flertall i antall vitenskapelige publikasjoner, og representerer det dominerende syn blant vitenskapelig tilsatte. Forskningen som ikke gjør funn, påpeker gjennomgående at det er behov for mer forskning. Denne tilnærmingen innebærer en aksept av potensiell risiko også i disse miljøene. Utfra mangel på funn kan den forskningen som ikke gjør skadefunn, naturlig nok ikke konkludere med at helsefare ikke fins, og den kan heller ikke tas til inntekt for et slikt syn. Et slikt syn kan bare underbygges ved å påvise feil i forskning som gjør skadefunn.

De norske grenseverdiene for optisk stråling og elektromagnetiske felt bygger på retningslinjer fra den Internasjonale kommisjonen for beskyttelse mot "ikke-ioniserende" stråling (ICNIRP), jf. strålevernforskriften § 6 femte ledd. Retningslinjene fra ICNIRP gir imidlertid beregnende verdier (referanseverdier) for å unngå *akutte oppvarmingsskader*. Retningslinjene fra ICNIRP fastsetter ikke grenseverdier for "ikke-ioniserende" stråling, men overlater til nasjonale myndigheter å vurdere i hvilken utstrekning dette er advekkvat. Det avgrensede formålet med beregningsmåtene og de retningsgivende verdiene som ICNIRP anbefaler, og som i neste omgang viderefremmes av WHO, medfører at norske myndigheter har et selvstendig ansvar for å fastsettes grenseverdier for "ikke-ioniserende" stråling. Norge har, i motsetning til land som f.eks. Israel, Italia, India, Belgia og Frankrike, ikke fastsatt egne grenseverdier eller restriksjoner som er mer restriktive enn ICNIRPs referanseverdier, men bruker altså beregnede verdier. utviklet for å sikre mot akutte oppvarmingsskader, som anbefalte grenseverdier. Strålevernet baserer seg følgelig på den forutsetning at vern mot oppvarmingsskader gir tilstrekkelig helse- og miljøvern. Det skjer til tross for at denne oppfatningen bestrides sterkt av uavhengig forskning som har påvist at oppvarmingskriteriet ikke gir tilstrekkelig vern, ettersom et stort antall biologiske mekanismer med skadepotensiale virker som følge av stråling under oppvarmingsnivå.⁷

Norske utvalg som har utredet grunnlaget for norsk forvaltning av strålevernet for "ikke-ioniserende" stråling, har gjennomgående basert arbeidet på ICNIRPs referanseverdier, beregningsmåter, og forskningsvurderinger.⁸ ICNIRPs policy-dokument⁹ stiller imidlertid krav til vitenskapelig belegg som ikke er realistisk for empirisk forskning på biologiske systemer (levende organismer).¹⁰ ICNIRP (og de av WHO's vurderinger som domineres av

⁷ Se til illustrasjon Hardell & Carlberg 2020, se over.

⁸ Se til illustrasjon FHI-rapport 2012:3.

⁹ ICNIRP Statement – General approach to protection against non-ionizing radiation protection, Health Physics 82 (4):540-548; 2002.

¹⁰ Solveig Glomsrød og Ida Solheim, Helsevirkninger av elektromagnetiske felt, 2012. Kan lastes ned fra: www.felo.no.

ICNIRP-tilknyttede personer¹¹⁾ stiller uholdbare vitenskapelige beviskrav til virkningsmekanismer. Disse krav er ikke dekkende for medisinsk kunnskap om biologisk påvirkning. For å begrunne beskyttende tiltak er det f.eks. normalt ikke nødvendig å påvise mekanismer i medisinen så lenge det er påvist epidemiologiske sammenhenger eller sammenhenger i eksperimenter eller klinisk erfaring. Selv grunnleggende fysiske forhold som tyngvekraftens mekanismer er ikke kjent, uten at noen av den grunn betviler dens virkninger eller hevder at beskyttelsestiltak ikke er nødvendige fordi mekanismen ikke er sikkert påvist. Kravet til dokumentasjon av fysiske mekanismer er derfor vilkår som ikke kan tillegges vesentlig vekt. De tillegges heller ikke vekt etter Hill-kriteriene, som er standard norm for å avgjøre om tilsynelatende sammenhenger i funn innen livsvitenskaper skal tolkes som årsaks-virkningsforhold. Absolutteres den type instrumentell fornuft som ICNIRP er talsperson for, vil godt belagte empiriske sammenhenger aldri kunne dokumenteres. Det er grunn til å fremheve at denne type formalkrav står i motstrid til bl.a. arbeidsmiljølovens verneregulering, føre-var-prinsippet som ligger til grunn i moderne helse- og miljølovgivning og ALARA-prinsippet (om at strålingen generelt skal holdes As Low As Reasonably Achievable). Kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen av strålevernet må for å være forsvarlig suppleres med faglig anerkjent forskning som ikke er begrenset av ICNIRPs policy-dokument eller av de meget begrensede utvalg av forskningen som ICNIRP bygger på.¹² Faglig anerkjent forskning som ikke er begrenset av ICNIRPs policy-dokument foreligger som nevnt i stort omfang. Denne forskningen har over lengre tid påvist helseskadelige effekter av "ikke-ioniserende" stråling, men dette reflekteres ikke i informasjonen fra DSA og NKOM.

DSA og NKOM underkommuniserer risiko ved å gi ensidig informasjon om hvorvidt grenseverdiene er overholdt, uten å tilkjenne at det er omfattende vitenskapelig grunnlag for at det foreligger potensiell fare ved stråling med lavere eksponeringsnivåer. Det er illustrerende at andre myndighetsorgan har gjort andre vurderinger. Eksempelvis vedtok Europarådets parlamentarikerforsamling (PACE), basert på en faglig gjennomgang i 2011 resolusjonen "The potential dangers of electromagnetic fields and their effect on the environment".¹³ Parlamentarikerforsamlingen slår i resolusjonen fast at også stråling under gjeldende grenseverdier kan ha skadevirkning på alt slags liv. Resolusjonen oppfordrer statene til å føre en føre-var-politikk, og advarer om at dagens praksis kan lede til omfattende skader. Mange land har på samme kunnskapsgrunnlag satt lavere grenseverdier enn Norge.¹⁴

Formidlingen fra DSA og NKOM gir etter dette ufullstendig informasjon om kunnskapsgrunnlaget og innfrir derved ikke de alminnelige krav til forsvarlighet på forvaltningsområdet, som bl.a. fremkommer i den generelle forsvarlighetsstandard i strålevernloven § 5. Formidlingen fyller ikke rimelige krav til sannferdig og fullstendig informasjon fra offentlige myndigheter.

¹¹ Se til illustrasjon Hardell & Carlberg 2020, se over. Mercer, David: The WHO EMF Project: Legitimizing the Imaginary of Global Harmonization of EMF Safety Standards, ResearchGate, · May 2016, DOI: 10.17351/ests2016.41, <https://www.researchgate.net/publication/303700958>

¹² For en analyse av forskningskildene bak ICNIRPs nyeste retningslinjer, se f.eks. i Einar Flydal, Else Nordhagen og Odd Magne Hjortland: ICNIRPs nye retningslinjer for strålevern er basert på faglig uholdbar dokumentasjon, åpner for sterkere eksponering, svekker myndigheters og forbrukeres kontrollmuligheter, og legitimerer økt helse- og miljøskadelig infrastruktur, som fra 5G, notat, 43 sider, 2020, <https://einarflydal.com/utredninger-boker-m-m-a-laste-ned-bestille/>.

¹³Resolution 1815 (2011), Parliamentary Assembly, Council of Europe, <http://assembly.coe.int>.

¹⁴For en grafisk oversikt over grenseverdier i ulike land per 2018 i artikkelen Einar Flydal: "Elektromagnetisk stråling – gambler vi med våre barns helse, inntatt i boken Kritiske blikk på skolen, Oslo 2018 s. 225 på s. 233. For en tabell-framstilling, se FHI 2012:3 (over).

Det er i forhold til informasjonsansvaret ikke nødvendig å ta stilling til den vitenskapelige diskusjonen om hvilke krav som skal stilles til dokumentasjon av mulig helsefare forbundet ved "ikke-ioniserende" stråling. Det er bare i Norge tusenvis av mennesker som har rapportert at de har akutte helseplager som reaksjon på "ikke-ioniserende" stråling i forbindelse med installasjon av AMS-målere. Det er ikke forsvarlig ovenfor verken denne gruppen eller andre potensielt skadelidende å unnlate å informere om mulige skadevirkninger, så lenge omfattende, rapportert helsefare, akutt eller over tid, ikke kan tilbakevises på et uavhengig, faglig biofysisk/medisinsk grunnlag for alle kjente typer biologisk påvirkning.

DSA og NKOM informerer i dag, som nevnt, om vurderinger basert på ICNIRPs policy-dokument og retningslinjer. Men så lenge det foreligger seriøs forskning publisert i anerkjente fagtidsskrift som har identifisert såvel akutte helseplager som meget alvorlige skadevirkninger over tid, blir det villedende å unnlate å informere om muligheten for skadevirkninger ved strålingsintensiteter lavere enn grenseverdiene.

DSA er kjent med kunnskapsstatus utover det bildet av kunnskapsstatus som ICNIRP tegner, og med de faglige diskusjoner på feltet. NKOM har ikke helsevirkninger som sitt arbeidsområde, men opptrer her som medforfatter utenfor sitt felt. Unnlatelsen av å orientere om potensielle skadevirkninger er et resultat av bevisste overveielser. Det foreligger således i det minste uaktsomhet hos institusjonene som har avgitt informasjonen i en profesjonell sammenheng, slik som i de nevnte brosjyrene, hva enten målgruppen er forvaltning, politikere, arbeidstakere eller befolkningen generelt.¹⁵

Dette grunnvilkåret for informasjonsansvar må anses som oppfylt.

3.2 Skadelidte har rimelig og berettiget grunn til å skulle kunne stole på og innrette seg etter informasjonen fra DSA og NKOM.

DSA og NKOM samarbeider om fagfeltet stråling fra trådløs teknologi. Institusjonene er statens fagorganer på feltet. Privatpersoner og virksomheter har rimelig og berettiget grunn til å skulle kunne stole på og innrette seg etter informasjonen fra disse institusjonene.

Elektromagnetisk stråling er et felt med høy teknisk vanskelighetsgrad og usynlige virkningsmekanismer som skaper stort behov for veiledning. Informasjonen DSA og NKOM gir, vil for mange være avgjørende for hvordan de innretter seg.

Både yrkesgrupper som arbeider med kommunikasjonsutstyr som avgir stråling, og allmennheten som må forholde seg til strålekilder, har rimelig og berettiget grunn til å skulle kunne stole på og innrette seg etter informasjonen fra DSA og NKOM, og å forvente at denne er utferdiget på aktsomt vis, målt etter de faglige krav som stilles på feltet.

Dette grunnvilkåret for informasjonsansvar må anses som oppfylt.

¹⁵Den tidligere lære om en egen ansvarsnorm for det offentliges kontroll- og serviceansvar er tilbakevist i doktorgradsarbeidet til Bent Liisberg, Erstatningsansvaret for offentlig servicevirksomhet, Kritikk av en juridisk vranglære, Bergen 2005.

3.3 Informasjonen er ment for allmennheten og en avgrenset yrkesgruppe

Informasjonsansvar krever at informasjonen må ha vært ment for skadelidte eller i det minste for en begrenset gruppe som skadelidte tilhørte.

Brosjyrene er rettet til allmennheten ettersom det avgrensede fagfeltet berører alle mennesker i samfunnet med en moderne husholdning. Alle med bosted i Norge er således adressat for informasjonen i brosjyrene.

Brosjyren "Installatører og elektromagnetiske felt" retter seg derimot mot en avgrenset yrkesgruppe som arbeider med strålekilder og som er avhengig av saklig og fullstendig informasjon for å kunne ta nødvendige forholdsregler. For denne gruppen er det åpenbart at informasjonen er ment for dem.

Dette grunnvilkåret for informasjonsansvar må anses som oppfylt.

4. AVSLUTNING

Gjennomgangen ovenfor viser at informasjonssvikten i brosjyrene «Stråling fra trådløs teknologi» og «Installatører og elektromagnetiske felt» fra DSA og NKOM oppfyller grunnvilkårene for at informasjonsansvar kan gjøres gjeldende mot DSA og NKOM.

Veiledningen om hvorvidt ulike former for stråling er under grenseverdiene og "god praksis", slik god praksis er definert, er isolert sett korrekt. Informasjonen i brosjyrene er imidlertid villedende ettersom formålet med veiledningen er å informere om potensiell strålefare. De anbefalte grenseverdiene er kun relevante for den helsefaren som kan forårsakes av oppvarming. De mange andre mekanismer som er virksomme ved mindre intens eksponering er dokumentert i den forskningen som DSAs og NKOMs ikke tar hensyn til pga. ensidig kildevalg. Det er villedende å unnlate å informere om grundig dokumentert helsefare ved «ikke-ioniserende» stråling ved intensiteter lavere enn grenseverdiene, og som ikke er tilbakevist på biologisk forsvarlig grunnlag.

Kunnskapsgrunnlaget gir ikke dekning for å fastslå uten forbehold at stråling under dagens grenseverdier er forsvarlig etter strålevernloven § 5s forstand. Riktignok har forskning som ICNIRPs policy dokument og andre av ICNIRPs retningslinjer baserer seg på, ikke fastslått entydige skadelige virkninger eller virkningsmekanismer, men det er sannsynliggjort betydelig helsefare i andre undersøkelser som ikke inngår i ICNIRPs vurderingsgrunnlag, eller avvises på diskutabelt grunnlag.¹⁶ Det utgjør således en betydelig underkommunikasjon av risiko å veilede om farene ved ikke-ioniserende stråling ved å kun henviser til grenseverdiene, uten å opplyse om at det foreligger anerkjent forskning som finner skadevirkninger under grenseverdiene. Det gjelder hvert enkelt utsagn om "ikke-ioniserende" stråling hvor det hevdes at «det ikke er helsefarlig», «det er trygt», o.l.

Kildene som belyser strålefare trekkes generelt for langt når veiledningen fremstiller det som trygt å forholde seg til grenseverdiene alene. Personer som har innrettet seg etter

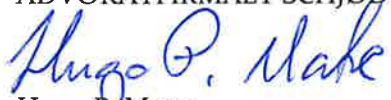
¹⁶ Se f.eks. omfattende belegg i Einar Flydal og Else Nordhagen (red.): «5G og vår trådløse virkelighet – høyt spill med helse og miljø», Oslo 2019, med bidrag fra: Martin L. Pall / SCENIHR, EU-kommisjonens vitenskapelige komité for tilsynkommende og nylig identifisert miljørelatert helserisiko / David Carpenter / Cindy Sage / Lennart Hardell / Bård-Rune Martinsen / Christian F. Jensen

informasjonen fra DSA og NKOM og som følge av det påføres helseskader, vil derved kunne gjøre gjeldende erstatningskrav basert på informasjonsansvar.

DSA, NKOM og Arbeidstilsynet anmodes på grunnlag av ovenstående om snarest å trekke brosjyrene tilbake og å publisere korrekt og fullstendig informasjon overfor allmennheten og installatører av enheter med elektromagnetisk stråling.

Med vennlig hilsen

ADVOKATFIRMAET SCHJØDT AS



Hugo P. Matre

Partner PhD (H)

HUGO.MATRE@SCHJODT.COM