

Planklagenævnets afgørelse på 22. februar 2022

Afgørelse i klagesag om Silkeborg Kommunes landzonetilladelse til telemast på 48 m på [A1], Bryrup 21/09543

Silkeborg Kommune gav den 15. juni 2021 landzonetilladelse til opførelse af en telemast på 48 m på ejendommen [A1], 8654 Bryrup.

En gruppe borgere i området har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om forholdet kræver landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.
- Om der kan gives landzonetilladelse til forholdet, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Planklagenævnet kan ikke behandle det/de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet ændrer afgørelsen til et afslag. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og kommuneplanen for området

Klagen vedrører opførelse af en telemast på 48 m på matr.nr. [F1], som ligger på adressen [A1], 8654 Bryrup.

Ejendommen på 29 ha ligger i landzone, og er noteret som en landbrugsejendom. På ejendommen er der et stuehus med garage samt to maskinhuse, som ligger i umiddelbar tilknytning til hinanden. Bygningsmassen på ejendommen ligger ved [A2], omkring 250 m syd for landsbyen Vrads. En oversigt over ejendommen og den ansøgte placering af telemasten fremgår af bilag 1.

Ejendommen ligger i et område, der er udpeget som muligt naturområde, særligt værdifuldt landskab og stilleområde i kommuneplan 2020 for Silkeborg Kommune.^[1] Derudover er der på dele af ejendommen områder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, bevaringsværdige kulturmiljøer og skovrejsningsområde. Ejendommen ligger uden for kommuneplanens rammer.

Af kommuneplanens retningslinje 6.4 om mulige naturområder fremgår det, at:

I områder udpeget til mulige naturområder skal levesteder for vilde dyr og planter normalt bevares og om muligt forbedres. Inddragelse af arealer til formål, der kan forringe naturindholdet, skal normalt undgås.

Områder, der er udpeget til mulige naturområder, skal friholdes for byggeri, anlæg og ændret arealanvendelse, der forringer muligheden for at sikre og forbedre sammenhængen mellem eksisterende naturområder.

I kommuneplanens retningslinje 8.2 om særligt værdifulde landskaber er det anført, at:

Områder udpeget til "Særligt værdifulde landskaber" skal som udgangspunkt friholdes fra byggeri og anlæg. Landskabelige værdier skal tillægges særlig stor vægt ved ansøgninger om - og planlægning for - bebyggelse og anlæg, samt ændret arealanvendelse.

Det fremgår desuden af kommuneplanens retningslinje 8.5 om bevaringsværdige kulturmiljøer, at:

I områder udpeget til bevaringsværdige kulturmiljøer skal de kulturhistoriske værdier i videst muligt omfang beskyttes.

Inden for de udpegede bevaringsværdige kulturmiljøer må der som udgangspunkt ikke gives mulighed for etablering af anlæg og bebyggelse eller for ændringer af terrænet, der vil forringe kulturmiljøets tilstand eller oplevelsesværdi. De bærende elementer i de udpegede bevaringsværdige kulturmiljøer skal i særdeleshed søges bevaret og hvis muligt, skal deres kvalitet og oplevelsen af dem forbedres/forøges.

Nord for Vrads ligger et område, der i kommuneplanen er udpeget som visuelt uforstyrret landskab. Det fremgår af kommuneplanens retningslinje 8.3 om visuelt uforstyrrede landskaber, at:

Der må som udgangspunkt ikke etableres ny bebyggelse og tekniske anlæg, der er højere end 8,5 m, hvis bebyggelse og anlæg er væsentligt synlige set fra et visuelt uforstyrret landskab.

Hele ejendommen ligger desuden inden for skovbyggelinjen.

Om ansøgningsmaterialet og dækningskrav

Det fremgår af ansøgningen om landzonetilladelse af 30. november 2020, at ansøgeren, teleselskabet [V1], er i gang med at udvide og fremtidssikre deres eget netværk, og at den ansøgte placering er blevet anbefalet af Silkeborg Kommune. Der er ansøgt om at placere telemasten i det sydvestlige hjørne af matriklen ved skovbrynet, omkring 750 m fra den øvrige bygningsmasse på ejendommen og 900 m fra Vrads.

Der er som bilag til ansøgningen indsendt dækningskort, som viser, at der er lidt eller ingen dækning i området i og omkring Vrads. Der er også vedlagt et udklip fra Energistyrelsens hjemmeside, som viser, at der er fastsat dækningskrav i det område, hvor der er ansøgt om at opføre telemasten.

På Energistyrelsens hjemmeside findes en oversigt over auktioner og udbud for frekvenser. På kortet over dækningskrav i 700 MHz- og 900 MHz-frekvensbåndene^[2] ses det, at det ikke er ansøgeren i nærværende sag, der har påtaget sig licensforpligtelsen i området i og omkring Vrads, men at denne forpligtelse efter auktionen i maj 2019 påhviler [V2].

Plan- og Vejudvalget i Silkeborg Kommune har på et møde den 7. juni 2021 behandlet spørgsmålet om "Godkendelse af landzonetilladelse til en antennemast på [A1], 8654 Bryrup og afslag til en antennemast på [A3], 8654 Bryrup".^[3] Af beslutningsprotokollen fremgår det, at det på mødet blev præciseret, at den korrekte placering er [A4], og ikke [A3]. Det fremgår også, at partrepræsentanten for [V2] har ansøgt om placering af en telemast på [A4] og oplyst, at ved en placering af en telemast på [A1] (den ansøgte placering i den konkrete sag) kan selskabet ikke opnå den nødvendige opfyldelse på 90 % af dækningskravet, som [V2] har forpligtet sig til. Ved placering af telemasten på den position, som kommunen i denne afgørelse har givet tilladelse til, kan selskabet kun opfylde dækningskravet med 69 %.

Om tidligere afgørelse fra Natur- og Miljøklagenævnet

Natur- og Miljøklagenævnet har den 18. januar 2016 truffet afgørelse om landzonetilladelse til opstilling af en antennemast på 36 m på den samme placering, som der er ansøgt om i den konkrete sag.^[4]

Det fremgår af afgørelsen, at:

Silkeborg Kommune har nøje redegjort for, hvorfor kommunen kan tillade en 36 m høj mast placeret op ad Grane Plantage. Hensynet til Vrads Sande har således vejet tungt i kommunens vurdering, og placeringen på [adresse1] er anbefalet efter grundige analyser.

Efter en samlet vurdering finder Natur- og Miljøklagenævnet ikke grundlag for at tilsidesætte Silkeborg Kommunes vurdering i sagen. Nævnet har lagt vægt på, at landskabelige hensyn ikke taler afgørende imod den nu valgte placering. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at det er tilstrækkeligt godtgjort, at der er behov for en antennemast i området for at give god mobildækning, og at alternative placeringer er undersøgt. Det af klagerne anførte kan ikke føre til andet resultat.

1.2. Afgørelsen, der er klaget over

Silkeborg Kommune gav den 15. juni 2021 landzonetilladelse til opførelse af en telemast på 48 m på ejendommen [A1], 8654 Bryrup, på matr.nr. [F1].

Kommunen lagde ved afgørelsen særligt vægt på, at de uforstyrrede landskabsinteresseområder ved Vrads Sande ikke påvirkes nævneværdigt ved den ansøgte placering, samt at Bredlunde Plantage, Grane Plantage, Kongsø Plantage og Snabegård Plantage giver god afskærmning mod landskabsinteresseområderne mod syd, øst og vest.

1.3. Klagen og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra klageren: Klagen af 12. juli 2021 samt yderligere bemærkninger af 10. november 2021, 1. december 2021 og 8. februar 2022.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 18. august 2021.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 23. august 2021.

Klagen og bemærkningerne er i deres helhed indgået i sagsbehandlingen. Klagen er kort gengivet nedenfor under afsnit 2.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

Planklagenævnet kan tage stilling til en kommunes afgørelse efter planlovens § 35, stk. 1 (landzone), jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 1.[\[5\]](#)

2.2. Krav om landzonetilladelse til telemaster

Byggeri, der i bygningsreglement er fritaget for krav om byggetilladelse, og som etableres til brug for offentlige trafik-, forsynings- eller varslingsanlæg eller radio- og tv-modtagelse, kræver ikke landzonetilladelse, jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 9.

Panelantener til mobilkommunikation med tilhørende radiomoduler og transmissionslinks i neutrale farver, som opsættes på eksisterende master, der anvendes til offentlig mobilkommunikation, siloer eller høje skorstene, når bebyggelsens højde ikke dermed forøges, kræver heller ikke landzonetilladelse, jf. planlovens § 36, stk. 1, nr. 17.

Undtagelsesbestemmelserne gælder dog ikke for en telemast, som kræver byggetilladelse. En sådan anses for bebyggelse og kræver en landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

2.3. Landzonetilladelse til telemast

2.3.1. Klagen

Klagerne anfører, at den meddelte landzonetilladelse er ugyldig, og at en gennemførelse af det ansøgte derfor er potentielt ansvarspådragende. Klageren begrundede dette med, at Silkeborg Kommune ikke i tilstrækkelig grad har foretaget en vurdering af den ansøgte telemasts påvirkning af natur, dyreliv og mennesker i området, både henset til stråling og visuel påvirkning. Klagerne mener desuden, at kommunen bør foretage en vurdering af fordelene ved etablering af en såkaldt "White Zone" i Vrads området, før der kan gives tilladelse.

Klagerne har også anført, at kommunens vurdering af telemastens eventuelle sundhedsskadelige påvirkning ikke er tilstrækkeligt teknisk og videnskabeligt underbygget, samt at telemasten vil udgøre en visuel forstyrrelse i landskabet.

Klagerne anfører endvidere, at kommunens naboorientering og -høring var mangelfuld, da høringen ikke har været sendt til alle beboere i Vrads, og da de indkomne høringssvar ikke i tilstrækkelig grad er individuelt besvaret.

2.3.2. Generelt om landzonetilladelser

I landzone må der ikke uden tilladelse fra kommunen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Hovedformålet med zoneinddelingen og landzonereglene er at forhindre byspredning i det åbne land og at sikre, at egentlig bymæssig udvikling sker, hvor der gennem planlægningen er åbnet mulighed for det. Det følger af formålsbestemmelsen, at landzonereglene skal administreres på baggrund af landskabelige, rekreative og arealressourcemæssige hensyn og andre samfundsmæssige interesser, f.eks. trafikale hensyn, samt hensynet til erhvervslivets muligheder for vækst og udvikling.^[6] Ved afgørelsen kan der endvidere tages hensyn til, om det ansøgte vil påføre naboer urimelige gener.

Områder i landzone skal som udgangspunkt friholdes for anden spredt og uplanlagt bebyggelse m.v. end den, der er nødvendig for driften af landbrug, skovbrug og fiskeri. Udover at værne om natur og landskab er varetagelsen af de primære erhvervsinteresser blandt de hensyn, der ligger bag landzonereglene.

Efter hidtidig praksis lægges der stor vægt på lovens almene formål, uanset at den enkelte sags betydning er begrænset. I vurderingen indgår derfor overvejelser om, hvilken betydning afgørelsen kan få for fremtidige lignende sager (præcedensvirkning).

2.3.3. Generelt om landzonetilladelse til telemaster

Samfundsmæssige og landskabelige interesser

Planloven tilsigter bl.a., at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner og lokalsamfund, og at der skabes gode rammer for erhvervsudvikling og vækst, jf. planlovens § 1, stk. 2.

Der er en betydelig samfundsmæssig interesse i at etablere hensigtsmæssig dækning for mobiltelefoni til såvel tale som data i alle egne af landet, og dette hensyn indgår derfor med betydelig vægt i vurderingen af, om der kan gives landzonetilladelse til en telemast til mobiltelefoni. Hvis ansøgeren har fået tildelt en frekvenstilladelse med dækningskrav, må det antages, at der er en særlig samfundsmæssig interesse i at dække netop disse adresser.

Planloven tilsigter også, at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber, jf. planlovens § 1, stk. 2. Herunder er navnlig hensynet til landskabet relevant at inddrage i sager om landzonetilladelse til master til mobiltelefoni.

Principper for placering

Afvejningen af de samfundsmæssige og landskabelige hensyn i sager om landzonetilladelse sker efter følgende principper:

Nye telemaster bør så vidt muligt placeres i bymæssig bebyggelse af hensyn til landskabelige interesser, herunder hensynet til at friholde det åbne land for nye tekniske anlæg og til at undgå spredt og uplanlagt bebyggelse.

I landzone uden for bymæssig bebyggelse bør nye telemaster så vidt muligt placeres i tilknytning til eksisterende høje konstruktioner i området, f.eks. andre master, vindmøller, skorstene, siloer eller lign.

Alternativt kan antenneanlæggene integreres i eksisterende bebyggelse m.v. inden for området. Kommunen skal efter omstændighederne overveje, om der er grundlag for at udstede påbud efter mastelovens § 11 om at give adgang til udnyttelse af en allerede eksisterende høj konstruktion, inden der træffes afgørelse om landzonetilladelse til placering af en ny telemast i det åbne land.

Er det ikke muligt at placere telemasten i bymæssig bebyggelse eller ved eksisterende høje konstruktioner, og er det ikke muligt at opsætte antenneanlæggene på eksisterende høje konstruktioner, bør telemasten så vidt muligt placeres i tilknytning til eksisterende (lavere) bebyggelse. Dette gælder også, selvom en anden placering uden tilknytning til bebyggelse vil medføre færre nabogener. Hensynet til at undgå nabogener må således i mastesager normalt vige for hensynet til landskabet.

Planklagenævnet er desuden generelt af den opfattelse, at en placering af en telemast i nærheden af andet (lavere) byggeri som udgangspunkt vil være landskabeligt mere hensigtsmæssigt end en placering op ad et læbælte eller en egentlig skov.

Placering af telemaster i områder, der i den overordnede planlægning er udpeget som værdifulde landskabsområder, bør helt undgås, idet der dog altid skal ske en konkret vurdering i forhold til det pågældende område.

En placering af en telemast kan ikke afvises alene under henvisning til, at den pågældende grundejer ikke ønsker telemasten opført på det pågældende sted, men f.eks. henviser til en anden placering på ejendommen eller på en anden ejendom. Er placeringen den mest hensigtsmæssige set i forhold til landskabelige hensyn og i forhold til det samfundsmæssige hensyn i at opnå en hensigtsmæssig dækning, skal kommunen overveje, om der bør gennemføres ekspropriation efter masteloven. Det bemærkes, at ekspropriation efter masteloven kræver en tilladelse fra Energistyrelsen, jf. mastelovens § 15, og at det ikke er kommunen, men tilladelseshaveren, der skal ansøge om tilladelse hertil, jf. § 15, stk. 3.

Alternative placeringsmuligheder

Ansøgeren skal – eventuelt i samarbejde med kommunen – undersøge alternative placeringsmuligheder og godtgøre, at den ansøgte placering er den bedste placering set i forhold til de hensyn, der skal varetages efter landzonereglene. Herunder skal det samfundsmæssige hensyn til en hensigtsmæssig dækning inddrages

Hvis ansøgeren har opnået licens med dækningskrav, begrænser dette, hvor langt væk alternativer skal undersøges.

Det er ikke et krav at undersøge alle tænkelige adresser/placeringer, men relevante, repræsentative steder bør undersøges i den konkrete sag, jf. principperne ovenfor. Er der tale om et meget ensartet område, hvor den landskabelige påvirkning er den samme, uanset hvor telemasten placeres, kan der alternativt foretages en mere generel vurdering af området i forhold til alternativ placering.

Der stilles store krav til kommunens sagsoplysning i sager om landzonetilladelse til telemaster. Kommunen skal således påse, at den ansøgte placering er den bedste placering efter ovenstående principper og de øvrige hensyn, der skal inddrages efter landzonebestemmelserne.

Sundhedsmæssige forhold

I nogle sager om opstilling af telemaster klages der over den stråling, der bliver udsendt fra antennerne i masten. Risikoen for skadelig sundhedsmæssig påvirkning af borgerne kan generelt inddrages i afgørelser om landzonetilladelser til opsætning af telemaster.

Stråling fra antenner til mobiltelefoni m.v. er underlagt grænseværdier fastlagt på EU-plan, og det er Sundhedsstyrelsen, som er ansvarlig for at vurdere de sundhedsmæssige aspekter forbundet med stråling. Planklagenævnet henholder sig derfor til Sundhedsstyrelsens vurderinger i forhold til strålingsfare.

Sundhedsstyrelsen oplyser, at der ikke er nogen sundhedsfare forbundet med radiobølger fra mobilmaster, hvis blot masterne opsættes, så eksponeringsniveauerne der, hvor mennesker opholder sig, ligger under de fastsatte grænseværdier.^[7] Energistyrelsen fører tilsyn med overholdelsen af grænseværdierne.

2.3.4. Generelt om bebyggelse inden for skovbyggelinjen

Der må ikke placeres bebyggelse inden for en afstand af 300 m fra skove, jf. naturbeskyttelseslovens^[8] § 17, stk. 1. Dog gælder forbuddet i stk. 1 ikke for bebyggelse, campingvogne og lignende i landzone, hvortil der er meddelt landzonetilladelse efter planlovens § 35, stk. 1, jf. naturbeskyttelseslovens § 17, stk. 2, nr. 5.

Hvis der ansøges om landzonetilladelse inden for skovbyggelinjen, vil hensynet til skoven som landskabelement og til arealer langs skoven som levested for planter og dyr skulle varetages ved administrationen af landzonereglene.

2.3.5. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet bemærker indledningsvist, at det henset til det af Energistyrelsen fastsatte dækningskrav i området og de indsendte dækningskort er godtgjort, at der er behov for at opføre en telemast i området, da dækningen er mangelfuld.

Nævnet bemærker også, at der er ansøgt om at placere telemasten i et område med en lang række beskyttelseshensyn og udpegninger, som er fastsat i kommuneplanen. Der skal således tages særligt hensyn til både naturen og landskabet ved vurderingen af det ansøgte forhold.

Planklagenævnet finder ikke, at der på det foreliggende grundlag kan gives landzonetilladelse til det ansøgte projekt.

Nævnet lægger herved vægt på, at der er ansøgt om at placere telemasten ved et skovbryn og uden tilknytning til bymæssig bebyggelse, eksisterende høje konstruktioner eller anden lavere bebyggelse. Den ansøgte placering er derfor i udgangspunktet ikke i overensstemmelse med de principper for placering af telemaster, som er fastsat i nævnets hidtidige praksis.

Nævnet bemærker, at de landskabelige hensyn, som varetages ved nævnets principper for placering, skal afvejes med den samfundsmæssige interesse i opførelsen af telemasten. Da der er fastsat dækningskrav i området, er der en betydelig samfundsmæssig interesse i at opføre en telemast i området. Dette ændrer dog ikke ved nævnets vurdering, da dækningsforpligtelsen ikke påhviler ansøgeren i nærværende sag, og da det ikke er oplyst, om det teleselskab, som forpligtelsen påhviler, kan eller vil bruge den ansøgte masteposition til at opfylde dækningskravet.

Det er derimod oplyst, at dækningskravet kun kan opfyldes med 69 % ved opførelse af en telemast på den ansøgte placering, og det fremgår efter nævnets opfattelse ikke, om Energistyrelsens dækningskrav kan lempes i et sådant omfang. Det ansøgte projekt kan derfor efter nævnets vurdering medføre, at det er nødvendigt at opføre flere telemaster i området, hvilket nævnet så vidt muligt ønsker at undgå.

Nævnet er opmærksomt på, at Natur- og Miljøklagenævnet i 2016 har givet landzonetilladelse til opførelse af en antennemast på 36 m på den ansøgte placering. Denne tilladelse blev dog ikke udnyttet inden for fristen herfor, og tilladelsen er derfor ikke længere gyldig. Nævnets tidligere afgørelse om landzonetilladelse ændrer ikke på vurderingen i nærværende sag, da dækningskravet i området først er fastsat efterfølgende ved en auktion i 2019.

Da nævnet således ændrer kommunens afgørelse til et afslag, har nævnet ikke fundet anledning til at behandle de øvrige klagepunkter vedrørende strålepåvirkning og mangler ved naboorienteringen.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ændrer Silkeborg Kommunes afgørelse af 15. juni 2021 om landzonetilladelse til opførelse af en telemast på 48 m på ejendommen [A1], 8654 Bryrup, på matr.nr. [F1] til et afslag.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 4, stk. 1, i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet. [9] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalerens NemKonto inden for ca. en måned.

[1] Kommuneplan 2020-2032 for Silkeborg Kommune findes her: https://dokument.plandata.dk/11_9732690_1614291703089.pdf.

[2] Kortet findes her: <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1Kmioeun7XBSH9N2WcMLzNoO6WWuRxTUy&ll=56.130934810711125%2C11.436785000000102&z=8>.

[3] Beslutningsprotokol fra mødet findes her: <https://silkeborg.dk/Handlers/Modules/ESDH/PdfHandler.ashx?id={65948E8A-80D9-4636-96AD-5A7C44B6D9A4}&type=3&index=0>.

[4] NMK-31-01584 og NMK-31-01586 findes her: <https://pkn.naevneneshus.dk/afgoerelse/b974a879-bcf7-4e82-b66a-1c5b68a303c0?highlight=%20NMK-31-01584>.

[5] Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 1. juli 2020 med senere ændringer.

[6] Bemærkninger til lovforslaget, kapitel 7 (LFF nr. 76 af 23. januar 1991) og (LFF nr. 121 af 25. januar 2017).

[7] Der henvises til: <https://www.sst.dk/da/viden/straaling/straaling-i-hverdagen/mobiltelefoni-og-traadloes-teknologi/mobilmaster>.

[8] Lovbekendtgørelse nr. 1986 af 27. oktober 2021 Naturbeskyttelsesloven.

[9] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet.