

MRF 2022.139

Planklagenævnets afgørelse af 25. maj 2022, j.nr. 21/14070

Ophævet dispensation fra lokalplan til opførelse af en 48 m høj telemast, da telemasten var et forhold af så væsentlig planlægningsmæssig betydning, at den ikke kunne etableres, medmindre forholdet var specifikt muliggjort i lokalplanens anvendelsesbestemmelser, der omfattede serviceerhverv. Afvist, at antennemasten var omfattet af lokalplanens højdebegrænsning for bygninger. Planklagenævnet kunne efterprøve og ophæve dispensationen, da kommunen havde foretaget en vurdering af telemastens overensstemmelse med lokalplanen som helhed.

Haderslev Kommune meddelte i november 2021 dispensation fra lokalplan nr. 14.91.1-1, Centerområde i Starup, til opførelse af en 48 meter høj telemast med tilhørende teknik. Det var i lokalplanens § 3.1 bestemt, at området kun måtte anvendes til butikker, boliger, forsamlingslokaler og erhvervs- og serviceformål, som ikke medførte gener for omgivelserne. Ifølge lokalplanens § 5.5 måtte bygningshøjden ikke overskride 8,5 meter. Dispensationen var meddelt fra lokalplanens § 8.5, hvorefter ubefæstede arealer skulle tilplantes eller udlægges som græs. Det var kommunens vurdering, at det ansøgte var i strid med § 8.5, idet masten ønskedes placeret på et grusbeltet areal og teknikkabinerne i et beplantet område. Derudover vurderede kommunen, at en antennemast måtte betragtes som en bebyggelse i byggelovens forstand, der var et bredere begreb end byggeri og bygning, hvorfor denne ikke var reguleret af lokalplanens bestemmelser om bygningers højde og placering. Kommunen vurderede desuden, at det ansøgte kunne rummes inden for lokalplanen samt planens principper. Afgørelsen blev påklaget af en nabo, der bl.a. anførte, at kommunen ikke havde hjemmel til at give dispensation, da det ansøgte ligeledes var i strid med lokalplanens §§ 3.1 og 5.5 samt planens principper. Planklagenævnet lagde til grund, at kommunen i afgørelsen havde vurderet, at masten ikke var reguleret af lokalplanens bestemmelser vedrørende højde og placering, og at det ansøgte var i overensstemmelse med lokalplanens anvendelse til serviceformål samt hertil hørende anlæg. Nævnet lagde på denne baggrund til grund, at kommunen også havde truffet afgørelse om, at den ansøgte telemast var i overensstemmelse med lokalplanens §§ 3.1 og 5.5, idet kommunen havde foretaget en konkret vurdering af telemastens overensstemmelse med lokalplanen, uanset at bestemmelserne ikke var udtrykkeligt nævnt i afgørelsen. Nævnet anså sig derfor for kompetent til at behandle klagepunktet vedrørende lokalplanens §§ 3.1 og 5.5. Nævnet fandt, at telemasten var i strid med anvendelsesbestemmelserne i lokalplanens § 3.1, da

opstilling af en telemast med henblik på udsendelse af signal til brug for telekommunikation og/eller udlejning af plads til brug for andre udbyderes signalsending er et forhold af en så væsentlig planlægningsmæssig betydning inden for og uden for lokalplanområdet, at det ikke kan etableres, medmindre lokalplanen specifikt muliggør telemaster som omfattet af lokalplanens anvendelsesbestemmelser, hvilket ikke var tilfældet i den aktuelle sag. For så vidt angik det ansøgte overensstemmelse med lokalplanen § 5.5 fandt nævnet, at ”bygning” i en sag som den foreliggende måtte forstås som snævrere end begrebet ”bebyggelse”, idet en bygning er kendetegnet ved at bestå af en eller flere faste konstruktioner, som udgør en rumlig helhed med overdækning/tag, og som er egnet til ophold eller opbevaring. Nævnet fandt desuden, at størrelsen på konstruktionen måtte indgå i vurderingen, ligesom det måtte tillægges betydning, om konstruktionen havde en vis grad af afskærmning mod vejrliget, og om den havde en dør, port eller lignende indgang. Nævnet fandt på denne baggrund, at en telemast ikke kan anses for at være en bygning i forhold til lokalplanen. Idet lokalplanens § 5.5 alene regulerede højden for bygninger, var telemasten således ikke omfattet af bestemmelsen og dermed umiddelbart tilladt efter lokalplanen. Nævnet var enig i, at det ansøgte krævede dispensation fra lokalplanens § 8.5, men fandt ikke, at bestemmelsen var en del af planens principper, da der er tale om en bebyggelsesregulerende bestemmelse, hvorfor kommunen havde hjemmel til at give dispensation herfra. Nævnet fandt imidlertid, at den ansøgte var en anvendelse, som ikke lå meget tæt på den umiddelbart tilladte efter lokalplanens § 3.1, hvorfor en dispensation fra § 3.1 ville være i strid med planens principper. Kommunen kunne således ikke dispensere fra bestemmelsen til det ansøgte projekt, som derfor ville kræve en ny lokalplan, jf. planlovens § 19, stk. 2. Planklagenævnet ophævede herefter afgørelsen.

Kommentar: Afgørelser giver anledning til to kommentarer. Den ene vedrører fortolkning af lokalplanbestemmelser, som udlægger områder i byzone til serviceerhverv, hvor Planklagenævnet på linje med hidtidig praksis afviste, at antennemaster kan anses for omfattet af erhvervsmæssig anvendelse og i stedet kræver et selvstændigt grundlag i lokalplanen. Denne fortolkning af anvendelsesbestemmelserne er tidligere kritiseret af Christian Hollender, der har rejst spørgsmål ved, om udsendelse af signal til brug for telekommunikation i sig selv udgør en planlægningsmæssig relevant anvendelsesændring (se MAD 2018.2). Med afgørelsen har nævnet fastholdt, at telemaster indtager en særstilling i forhold til andre serviceerhverv, og at placering af telemaster kræver særlig hjemmel i lokalplan, jf. i samme retning **MRF 2021.14 Pkn.** Den anden kommentar vedrører nævnets forståelse af bebyggelsesbegrebet, der i forhold til lokalplaner er tillagt en andet og mere snævert indhold end byggelovens definition af "bebyggelse", hvilket svarer til den fortolkning, som Planklagenævnet anlagde i **MRF 2021.14 Pkn.**, omend formålet med den forskellige forståelse af bebyggelsesbegrebet efter forskellige love fremstår noget uklart.

Afgørelse i klagesag om Haderslev Kommunes dispensation fra lokalplan til opførelse af telemast på [A1], Haderslev

21/14070

Haderslev Kommune gav den 12. november 2021 dispensation fra lokalplan nr. 14.91.1-1, Centerområde i Starup, til opførelse af en 48 m høj telemast med tilhørende teknik på ejendommen [A1], 6100 Haderslev, matr.nr. [F1].

En beboer i området har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om forholdet er umiddelbart tilladt efter lokalplanen, jf. planlovens § 18, eller kræver dispensation fra lokalplanens § 3.1, § 5.5 og § 8.5.
- Om kommunen har haft hjemmel til at give dispensation, jf. planlovens § 19.

Planklagenævnet har ikke behandlet det øvrige klagepunkt i sagen.

Planklagenævnet ophæver afgørelsen. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og lokalplanen for området

Klagen vedrører opførelse af en telemast med en højde på 48 m på matr.nr. [F1].

Ejendommen er omfattet af lokalplan nr. 14.91.1-1, Centerområde i Starup (https://dokument.plandata.dk/20_1005696_APPROVED_1216890506616.pdf), og ligger i delområde I.[1]

Lokalplanen fastsætter følgende i § 3 om områdets anvendelse:

3.1 Området må kun anvendes til butikker, boliger, forsamlingslokaler og til erhvervs- og serviceformål, som ikke medfører gener for omgivelserne, samt hertil hørende anlæg (lager, parkering og grønne arealer/opholdsarealer).

3.2 I delområde I kan der kun etableres boliger, hvis boligen etableres i forbindelse med en erhvervsvirksomhed, hvis den bebos af indehaveren af virksomheden, hvis den på anden måde er nødvendig for virksomhedens drift og hvis der kun etableres én bolig i forbindelse med virksomheden.

Lokalplanen fastsætter følgende i § 5.5 om bygningshøjden:

5.5 Bygningshøjden må ikke overskride 8 ½ m. i højden målt i forhold til omgivende terræn.

Lokalplanen fastsætter følgende i § 8.5 om ubebyggede arealer:

8.5 Øvrige ubefæstede arealer i delområde I skal tilplantes eller udlægges som græs.

1.2. Afgørelsen, der er klaget over

Haderslev Kommune gav den 12. november 2021 dispensation fra lokalplan nr. 14.91.1-1, Centerområde i Starup, til opførelse af en 48 m høj telemast med tilhørende teknik på ejendommen [A1], 6100 Haderslev, matr.nr [F1].

Kommunen gengav og henviste til lokalplanens § 8.5. Det var kommunens vurdering, at den ansøgte telemast med tilhørende teknik er i strid med den nævnte bestemmelse, idet masten ønskes placeret på et grusbelagt areal, mens teknikkabinerne placeres i et beplantet område.

Derudover vurderede kommunen, at en antennemast betragtes som en bebyggelse i byggelovens forstand, som er et bredere begreb end byggeri og bygning, hvorfor denne ikke reguleres af lokalplanens bestemmelser vedr. bygningers højde og placering på grunden. Kommunen vurderede desuden, at det ansøgte kan rummes inden for lokalplanen samt planens principper, da en telemast anses for at være i overensstemmelse med lokalplanens formål og anvendelse til serviceformål samt hertil hørende anlæg.

1.3. Klagen og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra klageren: Klagen af 6. december 2021.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen dateret den 14. december 2021.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 15. december 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 behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle T. Anker (formand), Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Helle Lassen, Jonas V.K. Nielsen, Susanne Ogstrup, Torsten S. Pedersen, Henrik Stjernholm, Flemming Thornæs og Jan Woollhead.

2.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.[2]

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

Planklagenævnets forståelse af kommunens afgørelse

Det er i klagesagen gjort gældende, at den ansøgte telemast er i strid med lokalplanens § 3.1 og § 5.5.

Haderslev Kommune gav den 12. november 2021 dispensation fra § 8.5 i lokalplanen til opførelse af en 48 m høj telemast med tilhørende teknik på ejendommen.

Kommunen vurderede desuden, at masten ikke reguleres af lokalplanens bestemmelser vedr. højde og placering på grunden, og at det ansøgte er i overensstemmelse med lokalplanens anvendelse til serviceformål samt hertil hørende anlæg. På den baggrund forstår Planklagenævnet afgørelsen på den måde, at kommunen også har truffet afgørelse om, at den ansøgte telemast er i overensstemmelse med lokalplanens § 3.1 og § 5.5. Nævnet lægger herved vægt på, at kommunen giver udtryk for, at kommunen har foretaget en konkret vurdering af telemastens overensstemmelse med lokalplanen, uanset at bestemmelserne ikke er udtrykkeligt nævnt i afgørelsen. Nævnet har således kompetence til at behandle klagepunktet vedrørende lokalplanens § 3.1 og § 5.5.

Hensigtsmæssighed

Det er i klagesagen gjort gældende, at den ansøgte placering vil medføre en værdiforringelse af de omkringliggende boliger.

Dette vedrører ikke retlige forhold efter planloven, men afgørelsens hensigtsmæssighed, og Planklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle dette spørgsmål.

2.3. Umiddelbart tilladt eller krav om dispensation

2.3.1. Generelt om umiddelbart tilladt eller krav om dispensation

Bestemmelserne i en lokalplan er bindende over for borgerne, jf. planlovens § 18. Det betyder, at nye forhold, der er i overensstemmelse med lokalplanen, eller som ikke er reguleret af lokalplanen, er umiddelbart tilladte efter planloven. Derimod forudsætter dispositioner, der ikke er i overensstemmelse med lokalplanen, at kommunen kan og vil dispensere fra lokalplanbestemmelserne.

2.3.2. Lokalplanens § 3.1

Klageren anfører, at opførelse af telemaster ikke er hjemlet i lokalplanen, da denne alene giver mulighed for etablering af et centerområde, der kan anvendes til erhvervs-, service-, butik- og boligformål.

Planklagenævnet forstår dette som et klagepunkt over, at den ansøgte telemast er i strid med lokalplanens § 3.1.

Lokalplanen fastsætter i § 3.1, at området kun må anvendes til butikker, boliger, forsamlingslokaler og til erhvervs- og serviceformål, som ikke medfører gener for omgivelserne, samt hertil hørende anlæg (lager, parkering og grønne arealer/opholdsarealer).

Der er ansøgt om opførelse af en 48 m høj telemast.

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at dette er i strid med lokalplanens § 3.1, og forholdet kræver derfor dispensation, jf. planlovens § 19. Nævnet lægger herved vægt på, at opstilling af en telemast med henblik på udsendelse af signal til brug for telekommunikation og/eller udlejning af plads til brug for andre udbyderes signalsending er et forhold af en så væsentlig planlægningsmæssig betydning både inden for og uden for lokalplanområdet, at det ikke kan etableres, medmindre lokalplanen specifikt muliggør telemaster og dermed er omfattet af lokalplanens anvendelsesbestemmelser, hvilket ikke er tilfældet i den aktuelle sag.[3]

2.3.3. Lokalplanens § 5.5

Klageren anfører, at den ansøgte telemast på 48 m er i strid med lokalplanens § 5.5.

Lokalplanen fastsætter i § 5.5, at bygningshøjden må ikke overskride 8 ½ m i højden målt i forhold til omgivende terræn.

Planloven indeholder ikke en definition af begrebet "bygning". Planklagenævnet finder, at "bygning" i en sag som denne må forstås som indeholdt i og snævrere end begrebet bebyggelse. Nævnet finder endvidere, at en bygning er kendetegnet ved at bestå af en eller flere faste konstruktioner, som udgør en rumlig helhed med overdækning/tag, og som er egnet til ophold eller opbevaring. Nævnet finder desuden, at størrelsen på konstruktionen må indgå i vurderingen af, om en konstruktion udgør en bygning, ligesom det må tillægges betydning, om konstruktionen har en vis grad af afskærmning mod vejrliget, og om den har en dør, port eller lignende indgang.

Planklagenævnet finder på denne baggrund, at en telemast ikke kan anses for at være en bygning. Idet lokalplanens § 5.5 alene regulerer højden for bygninger, er telemasten således ikke omfattet af bestemmelsen, og det ansøgte er derfor umiddelbart tilladt efter § 5.5 og kræver som følge heraf ikke dispensation.

2.3.4. Lokalplanens § 8.5

Lokalplanen fastsætter i § 8.5, at øvrige ubefæstede arealer i delområde I skal tilplantes eller udlægges som græs.

Det fremgår af afgørelsen, at telemasten skal opføres på et grusbelagt areal, og at teknikkabinerne placeres i et beplantet område.

Planklagenævnet finder, at forholdet er i strid med lokalplanen, og forholdet kræver derfor dispensation, jf. planlovens § 19.

2.4. Mulighed for at give dispensation

2.4.1. Klagen

Klageren anfører, at kommunen ikke har hjemmel til at give dispensation, idet det ansøgte er i strid med lokalplanens principper.

2.4.2. Reglerne om muligheden for at give dispensation

En kommune kan dispensere fra en lokalplan, hvis dispensationen ikke er i strid med planens principper, eller hvis dispensationen tidsbegrænses, jf. planlovens § 19, stk. 1. Videregående afvigelser end dem, der er nævnt i stk. 1, kræver vedtagelse af en ny lokalplan, jf. planlovens § 19, stk. 2.

Principperne i en lokalplan er efter lovbestemmelsens forarbejder planens formålsbestemmelse og de anvendelsesbestemmelser, som er fastsat ud fra formålet med planen. Principperne omfatter ifølge forarbejderne også den planlagte struktur, fordeling mellem friarealer og bebyggede arealer.

Dispensation fra en anvendelsesbestemmelse kan kun gives i ganske særlige tilfælde, hvis der er tale om en anvendelse, som ligger meget tæt på den umiddelbart tilladte.

Principperne omfatter som hovedregel ikke de bestemmelser, der mere detaljeret regulerer bebyggelsens omfang, udformning og placering, medmindre disse bestemmelser netop er fastlagt for f.eks. at fastholde eller fastlægge en særlig udformning af bebyggelsen, eller hvis placeringen er en del af den planlagte struktur.

At en sådan bestemmelse i en lokalplan må anses for at være en del af principperne i planen, kan følge af en detaljeret formålsbestemmelse, der specifikt henviser til den pågældende bestemmelse, eller af karakteren og detaljeringsgraden af bestemmelsen eller af planen i øvrigt. I den forbindelse kan baggrunden for planen have betydning under forudsætning af, at denne har fundet udtryk i planen.[4]

2.4.3. Planklagenævnets vurdering

Lokalplanens § 8.5

Planklagenævnet finder, at lokalplanens § 8.5 ikke er en del af planens principper. Nævnet har herved lagt vægt på, at der er tale om en bebyggelsesregulerende bestemmelse. Der er desuden ikke henvist til bestemmelsen i formålsbestemmelsen.

Der er heller ikke andre holdepunkter i lokalplanredegørelsen, i selve bestemmelsen eller i planens øvrige bestemmelser for at antage, at bestemmelsen har en sådan særlig betydning, at den må anses for en del af planens principper.

Planklagenævnet finder på baggrund af ovennævnte, at kommunen havde hjemmel til at give dispensation fra lokalplanens § 8.5.

Lokalplanens § 3.1

Lokalplanens § 3.1 er en del af planens anvendelsesbestemmelser. Et enstemmigt Planklagenævn finder, at det ansøgte er en anvendelse, som ikke ligger meget tæt på den umiddelbart tilladte anvendelse til erhverv- og serviceformål, herunder de tilhørende anlæg som udtrykkeligt fremgår af bestemmelsen (lager, parkering og grønne arealer/opholdsarealer). En dispensation fra bestemmelsen er således i strid med planens principper.

Det er således ikke muligt for kommunen at dispensere fra bestemmelsen til det ansøgte projekt. Det betyder, at der er tale om videregående afvigelser end dem, der kan dispenseres til, og det ansøgte vil derfor kræve en ny lokalplan, jf. planlovens § 19, stk. 2.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Haderslev Kommunes afgørelse af 12. november 2021 om dispensation fra lokalplan nr. 14.91.1-1, Centerområde i Starup, til opførelse af en 48 m høj telemast med tilhørende teknik på ejendommen [A1], 6100 Haderslev, matr.nr [F1].

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 4, stk. 2, i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.^[5] 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] Planerne kan søges frem på plandata.dk: <http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>
(<http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>).

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

[3] Se Planklagenævnet Orienterer nr. 16 – Telemaster: <https://pkn.naevneneshus.dk/>
(<https://pkn.naevneneshus.dk/>).

[4] Der henvises bl.a. til NMK-33-04159 og 19/01020.

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

Sag:

21/14070

Dato:

25. maj 2022.

Emner:

Planloven, retlig (...)

Highlight:

 Vis/skjul highlight

Planklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/planklagenaevnet/>) • Nævnenes Hus • Toldboden 2 •
8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • Plan@naevneneshus.dk (<mailto:Plan@naevneneshus.dk>)
[Tilgængelighedserklæring](https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk) (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)