

MRF 2022.57

Planklagenævnets afgørelse af 25. februar 2022, j.nr. 21/11209

Opførelse af en 36 m høj telemast medførte ikke lokalplanpligt, da telemasten skulle placeres i forbindelse med en dagligvarebutik i nærheden af en større vej og i et område, der i forvejen var præget af teknisk infrastruktur samt af sommerhusbebyggelse og beplantning i varierende højde.

Odsherred Kommune gav i juli 2021 byggetilladelse til opførelse af en 36 meter høj telemast med teknikskabe. Telemasten skulle placeres ca. 30 meter fra en dagligvarebutik i det sydvestlige hjørne af ejendommen, hvor der var buskads/træer. Området, hvor ejendommen var beliggende, var i kommuneplanen udlagt til sommerhus- og fritidsboligbebyggelse, ligesom området var udlagt til sommerhusbebyggelse i den gældende bygningsvedtægt. Ejendommen var ikke omfattet af en lokalplan. Afgørelsen blev påklaget af en gruppe naboer, der bl.a. anførte, at telemasten udløste lokalplanpligt, da der skete en væsentlig ændring af områdets karakter, og kommunen skulle have gennemført partshøring. Planklagenævnet (formanden) lagde til grund, at kommunen havde truffet en indirekte afgørelse om, at det ansøgte ikke udløste lokalplanpligt. Nævnet fandt ikke, at telemasten med tilhørende teknikskabe medførte en sådan ændring af det bestående

miljø, at opførelsen var lokalplanpligtig. Nævnet lagde herved vægt på omfanget af det ansøgte, og at telemasten skulle placeres i forbindelse med en dagligvarebutik på ejendommen og i nærheden af en større vej. Nævnet konstaterede i øvrigt, at telemasten erstattede en tidligere 24 meter høj rørantenne, og at området dermed i forvejen havde været præget af teknisk infrastruktur. Nævnet lagde til grund, at naboernes ønske om, at der skulle gennemføres en lokalplanproces, udsprang af naboernes interesser i forhold til indholdet af en eventuel lokalplan; altså resultatet af lokalplanprocessen. Nævnet fandt på denne baggrund, at naboernes interesse i en afgørelse om lokalplanpligt var så indirekte og usikker, at naboerne allerede af den grund ikke kunne anses for parter i afgørelsen om, at der ikke var lokalplanpligt. Planklagenævnet fandt derfor ikke, at kommunen havde haft pligt til at partshøre naboerne, og kunne herefter ikke give medhold i klagen.

Kommentar: Planklagenævnet forudsætter med begrundelsen for at afvise partshøring, at kommunens indirekte afgørelse om, at byggetilladelsen ikke kræver ny lokalplan efter planlovens § 13, stk. 2, er en afgørelse omfattet af forvaltningsloven. Dette er en ændring af tidligere praksis, hvor Planklagenævnet har anset manglende partshøring af naboer forud for byggetilladelse som et retligt spørgsmål, hvor nævnet ikke har kompetence, da den manglende partshøring angår byggetilladelsen og dermed henhører under byggemyndighederne og Byggeklageenheden i Nævnenes Hus, uanset der med byggetilladelsen samtidigt er truffet en indirekte afgørelse om, at der ikke er lokalplanpligt. Se også **MRF 2021.147 Pkn** og **MRF 2021.368 Pkn**.

Afgørelse i klagesag om Odsherred Kommunes afgørelse om, at opførelse af telemast med tekniskskabe på [A19, Nykøbing SJ, ikke er lokalplanpligtigt

21/11209

Odsherred Kommune har den 20. juli 2021 truffet en afgørelse om, at opførelse af en 36 m høj telemast med teknikskabe på [A1], 4500 Nykøbing SJ, ikke er lokalplanpligtigt.

En gruppe af beboere i området har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om det ansøgte er lokalplanpligtigt.

Planklagenævnet kan ikke behandle de øvrige klagepunkter i sagen.

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen. Det betyder, at kommunens afgørelse gælder.

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og området

Klagen vedrører opførelsen af en 36 m høj telemast med teknikskabe på [A1], 4500 Nykøbing SJ.

Området er udlagt til sommerhusbebyggelse i bygningsvedtægt for Nykøbing – Rørvig kommune fra november 1975. Ejendommen er ikke omfattet af en lokalplan.

Området hvor ejendommen ligger, er i kommuneplan 2021-2023 omfattet af kommuneplanramme 3S2, der udlægger området til sommerhus- og fritidsboligbebyggelse.

Telemasten erstatter en 24 m høj rørantenne, som har været placeret på samme ejendom i tilknytning til en eksisterende dagligvarebutik. Telemasten placeres ca. 30 m fra dagligvarebutikken i det sydvestlige hjørne af ejendommen, hvor der er buskads/træer.

1.2. Afgørelsen, der er klaget over

Odsherred Kommune har den 20. juli 2021 givet byggetilladelse til opførelse af en 36 m høj telemast med teknikkabe på [A1], 4500 Nykøbing Sj.

1.3. Klagen og bemærkningerne hertil

I sagen indgår følgende materiale fra klagerne: Klagen af 20. juli 2021 samt yderligere bemærkninger af 4. oktober 2021.

Kommunen er kommet med bemærkninger til klagen den 4. oktober 2021.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 4. oktober 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

2.1.1. Generelt om 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.[1]

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

2.1.2. Afgørelse i forhold til lokalplanpligt

Kommunen har ikke truffet en direkte afgørelse om, at opførelsen af telemasten ikke er lokalplanpligtig. Planklagenævnet finder dog, at kommunen har truffet en indirekte afgørelse herom. Nævnet har lagt vægt på, at kommunen har godkendt projektet uden at udarbejde en lokalplan, og at det fremgår af kommunens bemærkninger til klagen, at kommunen vurderer, at der ikke foreligger lokalplanpligt. Der er ikke oplysninger om, at kommunen påtænker at træffe en udtrykkelig afgørelse herom på et senere tidspunkt, ligesom godkendelsen af projektet ikke er betinget af, at spørgsmålet om lokalplanpligt afklares efterfølgende.

2.1.3 Forholdet til byggelovgivningen

Der er klaget over, at kommunen ikke har foretaget en samlet helhedsvurdering, at kommunen ikke har inddraget indblik- og udsigtsgener og sikkerhedsmæssige forhold i helhedsvurderingen, samt at klagerne ikke er blevet partshørt forud for byggetilladelsen. Dette er ikke reguleret af planloven, men Planklagenævnet vurderer, at det kan relatere sig til en afgørelse efter byggelovgivningen. Planklagenævnet har ikke kompetence til at tage stilling til forhold efter byggelovgivningen.

Hvis en forvaltningsmyndighed modtager en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, skal myndigheden så vidt muligt videresende henvendelsen til rette myndighed, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2. Planklagenævnet har derfor den 23. november 2021 videresendt klagen med bilag til Byggeklageenheden v/ Nævnenes Hus, der er rette klageinstans for afgørelser efter byggelovgivningen. Der er ikke dermed taget stilling til, om Byggeklageenheden har kompetence til at behandle de konkrete forhold.

2.1.4. Forholdet til kommuneplanen

Klageren anfører, at tilladelsen er i strid med kommuneplanens bestemmelser om støjmålinger og placeringen af tekniske installationer.

Kommunen skal virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen, jf. planlovens § 12, stk. 1 ("virke for-princippet"). Det gælder dog ikke i forhold til §§ 5 u, 19 og 40.

Det er en forudsætning for at kunne klage til Planklagenævnet, at kommunen har truffet en *afgørelse efter planloven*, jf. ordlyden af planlovens § 58.

Ejendommen i den konkrete sag er ikke omfattet af lokalplan eller byplanvedtægt, men er alene reguleret af kommuneplanen.

Bestemmelser i en kommuneplan er – i modsætning til bestemmelser i en lokalplan eller byplanvedtægt – ikke umiddelbart bindende over for borgere/bygherrer. Kommuneplanens bestemmelser skal som udgangspunkt alene skal danne grundlag for lokalplanlægningen, der ikke må være i strid med kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1. En vurdering af, om et forhold er i strid med eller i overensstemmelse med kommuneplanen, jf. planlovens § 12, stk. 1, har derfor ikke *i sig selv* retsvirkning for borgerne, og nævnet anser på den baggrund ikke en sådan vurdering for en afgørelse efter planloven, jf. planlovens § 58.

Hvis kommunen inddrager kommuneplanen i en skønsmæssig afgørelse efter anden lovgivning og i den forbindelse vurderer, at et forhold er i strid eller i overensstemmelse med kommuneplanen, betragter Planklagenævnet ikke denne vurdering som en afgørelse efter planloven. Vurderingen indgår blot som et moment i den afgørelse, som kommunen har truffet efter den pågældende lovgivning. Afgørelsen – herunder inddragelsen af og vurderingen i forhold til kommuneplanen – må derfor påklages til den relevante klageinstans på det pågældende område.

Hvis vurderingen i forhold til kommuneplanen derimod foretages i forbindelse med en afgørelse efter f.eks. planlovens § 12, stk. 3, ifølge hvilken kommunen i visse tilfælde kan nedlægge forbud mod bl.a. bebyggelse, hvis forholdet er i strid med bestemmelser i kommuneplanens rammedel, så vil afgørelsen efter § 12, stk. 3, kunne påklages til nævnet, og nævnet vil i den forbindelse kunne tage stilling til, om kommuneplanen er overholdt.

Der er ikke oplysninger i afgørelsen eller i øvrigt i sagen om, at kommunen i den konkrete sag har foretaget en vurdering af, om der skulle nedlægges et forbud efter § 12, stk. 3. Planklagenævnet lægger derfor til grund, at kommunen ikke har truffet en afgørelse om at undlade at nedlægge forbud efter § 12, stk. 3. Nævnet kan derfor ikke tage stilling til klagepunktet.

2.2. Lokalplanpligt

2.2.1. Klagen

Klagerne anfører, at opførelsen af en 36 m høj telemast udløser lokalplanpligt, da der sker en væsentlig ændring af områdets karakter, idet der inddrages grønne rekreative områder. Derudover er telemasten og de tilhørende tekniskabe placeret meget tæt på skel til nabo.

2.2.2. Generelt om lokalplanpligt

Efter planlovens § 13, stk. 2, skal der tilvejebringes en lokalplan, før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse.

Ved vurderingen af, om et byggeprojekt skal betragtes som et større bygge- eller anlægsarbejde, er det afgørende kriterium ifølge lovbestemmelsens motiver og praksis, om projektet vil medføre væsentlige ændringer i det bestående miljø. Selve omfanget af projektet har stor betydning, men hertil kommer projektets konkrete visuelle, funktionelle og miljømæssige konsekvenser bedømt i forhold til områdets karakter. Derimod er det ikke afgørende, om projektet vil have en positiv indvirkning på området eller ej.

Kriteriet om væsentlige ændringer i det bestående miljø skal ses på baggrund af formålet med bestemmelsen om lokalplanpligt. Formålet er at sikre, at større projekter bliver vurderet i en planmæssig sammenhæng og at give borgere, virksomheder, myndigheder m.fl. mulighed for at få indflydelse på planlægningen.

Nogle projekter kan, selvom de isoleret set ikke er store, kræve at der tilvejebringes en lokalplan på grund af deres indvirkning på omgivelserne, f.eks. ved placering i "sårbare" områder som bevaringsområder eller rekreative områder.

2.2.3. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder ikke, at opførelsen af en 36 m telemast med tekniskskabe på det ansøgte sted medfører en sådan ændring af det bestående miljø, at det medfører lokalplanpligt. Nævnet lægger herved vægt på omfanget af det ansøgte, og at området er præget af sommerhusbebyggelse og beplantning i varierende højde. Derudover lægger nævnet vægt på at telemasten placeres i forbindelse med en dagligvarebutik på ejendommen og i nærheden af en større vej. Nævnet kan i øvrigt konstatere, at telemasten erstatter en tidligere 24 m høj rørantenne, og at området dermed i forvejen har været præget af teknisk infrastruktur.

Nævnet kan på denne baggrund ikke give medhold i klagepunktet om lokalplanpligt.

2.3. Partshøring

Klagerne anfører, at kommunen skulle have gennemført partshøring.

Planklagenævnet bemærker indledningsvis, at nævnet alene kan tage stilling til, om klagerne har partsstatus i forhold til kommunens afgørelse om, at projektet ikke er lokalplanpligtigt. Nævnet har ikke kompetence til at tage stilling til, om klagerne har partsstatus i forhold til den byggetilladelse, der er givet efter byggelovgivningen.

I forvaltningslovens § 19, stk. 1, er der fastsat nærmere bestemmelser om pligten til at høre sagens parter, inden der træffes afgørelse. Reglerne om partshøring gælder imidlertid kun i forhold til *sagens parter*.

Den konkrete sag i Planklagenævnet vedrører hverken en planvedtagelse eller en konkret afgørelse efter planloven om, hvorvidt det ansøgte er tilladt eller ej, men alene spørgsmålet om, hvorvidt der er lokalplanpligt. Nævnet har derfor vurderet spørgsmålet om partsstatus i forhold til spørgsmålet om lokalplanpligt.

Partsbegrebet er ikke defineret i forvaltningsloven, men er udviklet i administrativ praksis. Adressaten for en konkret afgørelse er altid part i sagen, men også andre, der har en væsentlig og individuel interesse i sagen og dens udfald har partsstatus. Det er således en forudsætning, at afgørelsen angår den pågældende med en vis styrke og intensitet, og at afgørelsen ikke berører en større, mere ubestemt kreds af personer. Derudover er det en forudsætning, at pågældendes interesse i sagen kan anses for værnet af de bestemmelser, som kommunen skal træffe afgørelse efter.

Væsentlighedsbetingelsen indebærer som udgangspunkt, at der skal være et vist direkte forhold mellem den afgørelse, som myndigheden træffer, og partens interesser. Hvis udfaldet af en sagsafgørelse ikke har direkte og automatiske virkninger for den pågældende, men alene øger sandsynligheden for, at visse følger af betydning for den pågældende vil indtræde, vil den pågældendes interesse i sagen som oftest være så indirekte og usikker, at vedkommende ikke vil blive tillagt partsstatus.[2]

Uanset, at beslutninger om, at et projekt ikke er lokalplanpligtigt, anses for afgørelser efter planloven, har denne form for afgørelser betydelige fællestræk med processuelle beslutninger. Det er således alene en afgørelse om, hvorvidt der skal igangsættes en planproces eller ej, og det er forbundet med en meget betydelig usikkerhed, hvilken retsstilling for klagerne processen i givet fald vil munde ud i, f.eks. hvilket indhold en eventuel lokalplan i givet fald ville få, hvilket område planen i givet fald ville omfatte osv.

Planklagenævnet lægger til grund, at klagerens ønske om, at der gennemføres en lokalplanproces, udspringer af klagerens interesser i forhold til indholdet af en eventuel lokalplan, det vil sige *resultatet* af lokalplanprocessen.

Planklagenævnet finder på den baggrund, at klagerens interesse i den konkrete sag om en afgørelse om lokalplanpligt er så indirekte og usikker, at klagerne efter nævnets opfattelse allerede af den grund ikke kan anses for parter i kommunens afgørelse om, at der ikke er lokalplanpligt.

Planklagenævnet er derfor af den opfattelse, at kommunen ikke havde pligt til at partshøre klagerne i forhold til afgørelsen om, at projektet ikke var lokalplanpligtigt.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet kan ikke give medhold i klagen over Odsherred Kommunes afgørelse af 20. juli 2021 om at opførelse af en 36 m høj mobilmast med teknikskabe på [A1], 4500 Nykøbing SJ, ikke er lokalplanpligtigt.

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.[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke. Klagegebyrer tilbagebetales kun, hvis nævnet har afvist at behandle sagen, hvis klagen tilbagekaldes, eller hvis nævnet giver klageren medhold eller i øvrigt ændrer den afgørelse, der er klaget over. Det er ikke tilfældet i denne sag. Planklagenævnets afgørelse vedrørende klagegebyret kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Der henvises til § 3 i gebyrbekendtgørelsen for Planklagenævnet.[4]

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

[2] Der henvises f.eks. til FOB 1997.168, hvorefter kun den part i en retssag, der ansøgte om fri proces, men ikke modparten, blev anset for part i den sag, som Civilretsdirektoratet behandlede.

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

[4] Bekendtgørelse nr. 108 af 28. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Planklagenævnet.

Sag:

21/11209

Dato:

25. februar 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>)