

## MRF 2023.253

Planklagenævnets afgørelse af 21. december 2023, j.nr. 23/08047

***Stadfæstet afslag på landzonetilladelse til opførelse af 42 m høj antennemast, der skulle anvendes til IoT-teknologi, da sagen var tilstrækkeligt oplyst, herunder om at ingen teleudbydere pt. ønskede at anvende masten, og ansøger ikke havde sandsynliggjort tilstrækkelig samfundsmæssig interesse i den ansøgte placering smh. med andre muligheder.***

Sagen angik ansøgning om bygge- og landzonetilladelse til opførelse af en 42 m antennemast på en 1,5 ha ejendom. Antennemasten ønskedes opført ca. 40 m nord for en af kernebygningerne på matriklen med ca. 155 m til nærmeste nabo. Masten skulle placeres på en lokalitet med mange træer, hvormed masten foruden ville være skjult af bevoksning. Ansøgningen var begrundet med, at ansøger var i gang med at udvide og fremtidssikre IoT-netværket (Internet of Things-netværket). Ejendommen lå i et område, der var udpeget som skovrejsningsområde, og delvist udpeget som særligt værdifuldt landbrugsområde i kommuneplanen, idet den dog lå uden for kommuneplanens rammer. I forbindelse med ansøgningen havde ansøger afsøgt muligheden for to alternative placeringer til opførelsen af masten, men måtte af forskellige årsager forkaste disse. Herning Kommune meddelte den 25. maj 2023 afslag på landzonetilladelse til det ansøgte med henvisning til bl.a., at den ansøgte placering ikke var begrundet med et væsentligt samfundsmæssigt hensyn, da der i forvejen fandtes tilsvarende master i området. Det var i øvrigt kommunens vurdering, at dækningsgraden i området var tilfredsstillende, at eksisterende master i området kunne anvendes til dækning af IoT-netværket, og at ingen mobil-selskaber var interesserede i at anvende masten. Afgørelsen blev påklaget af ansøger, der navnlig anførte, at IoT-teknologien, som den omhandlede antennemast skulle anvendes til, udgjorde en helt anden teknologi end mobildækning. Antennen, som skulle sidde i toppen af masten, havde til formål at indsamle data fra kommende IoT-sensorer, som skulle installeres mange steder i landet, hvormed masten ville sikre bedre digital infrastruktur på dette specifikke område og telekommunikation

i udvalgte områder. Ansøger afviste kommunens vurdering af, at mastens placering ikke var sket ud fra et væsentligt samfundsmæssigt hensyn, og at ingen mobiludbydere ønskede at anvende masten. Planklagenævnet bemærkede indledningsvis, at forholdet var omfattet af krav om landzonetilladelse, da undtagelsen i planlovens § 36, stk. 1, nr. 9, ikke fandt anvendelse på antennemaster, som kræver byggetilladelse. Nævnet udtalte generelt, at opsætning af master til brug for IoT-teknologi tjener en samfundsmæssig interesse, som skal indgå i vurderingen af, om der i den konkrete sag kunne meddeles landzonetilladelse, hvor der måtte lægges på antennemastens formål samt udbydernes eventuelle ønske om at udnytte masten. I relation til placering bemærkede nævnet, at ansøger – eventuelt i samarbejde med kommunen – skal undersøge alternative placeringsmuligheder og godtgøre, at den ansøgte placering er den bedste set i forhold til de hensyn, der skal varetages efter landzonereglene, herunder det samfundsmæssige hensyn til en hensigtsmæssig dækning. Et enstemmigt nævn fandt herefter ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens afslag på landzonetilladelse, idet kommunen på et oplyst grundlag havde vurderet ansøgningen, og da ansøger ikke havde sandsynliggjort en tilstrækkelig samfundsmæssig interesse i den ansøgte placering af masten i forhold til muligheden for at placere antennen på andre omkringliggende master. Hertil kom, at kommunen i forbindelse med undersøgelsen af den samfundsmæssige interesse bl.a. havde lagt vægt på, at der ikke på nuværende tidspunkt var udbydere af mobiltelefoni, som ønskede at benytte masten og dens placering. Planklagenævnet stadfæstede herefter kommunens afslag.

***Kommentar:*** Planklagenævnet traf samme dag yderligere to afgørelser om landzonetilladelse til antennemaster. I j.nr. 23/01797 stadfæstede Planklagenævnet Herning Kommunes landzonetilladelse til en lignende mast til samme formål, hvor masten dog skulle placeres 8 m fra en gylletank og ca. 60 m fra to kornsiloeer, hvorfor de klagende naboer ikke fik medhold. I j.nr. 23/08012 stadfæstede nævnet Ikast-Brande Kommunes afslag på landzonetilladelse til en 42 m høj mast. Endelig kan nævnes, at Planklagenævnet den 20. december 2023, j.nr. 23/08104, stadfæstede Norddjurs Kommunes landzonetilladelse til en 48 m høj mast.

# Afgørelse i klagesag om Herning Kommunes afslag på landzonetilladelse til opsætning af en 42 m antennemast på [A1], Herning

23/08047

Herning Kommune gav den 25. maj 2023 afslag på landzonetilladelse til opsætning af en 42 m antennemast til at servicere IoT-enheder på ejendommen matr.nr. [M1] på adressen [A1], 7400 Herning.

Ansøgeren har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om forholdet er undtaget fra kravet om landzonetilladelse.
- Om der kan gives landzonetilladelse til forholdet, jf. planlovens § 35, stk. 1.

Planklagenævnet stadfæster afgørelsen. Det betyder, at kommunens afgørelse gælder.

## 1. Sagens oplysninger

### 1.1. Ejendommen og kommuneplanen for området

Klagesagen vedrører opsætning af en 42 m høj antennemast til IoT-netværk på matr.nr. [M1] på ejendommen [A1], 7400 Herning. Matriklen indgår i en samlet ejendom på 1,5 ha. Ejendommen ligger i landzone.

Ejendommen ligger i et område, der er udpeget som skovrejsningsområde og delvist udpeget som særligt værdifuldt landbrugsområde i kommuneplan 2021 for Herning Kommune. Ejendommen ligger uden for kommuneplanens rammer.

#### Ansøgningen

Der er ansøgt om landzone- og byggetilladelse til ny 42 m høj antennemast til brug for IoT-netværk. Masten ønskes placeret ca. 40 m nord for en af "kernebygningerne" på matriklen, hvor der er ca. 155 m til nærmeste nabo. Masten vil endvidere stå i et område, hvor der er mange træer, hvorfor nederste del af masten vil være skjult af områdets bevoksning.

Formålet med opførelsen af en ny antennemast er, at ansøgeren er i gang med at udvide og fremtidssikre IoT-netværket. Ansøgeren har orienteret [V1] om mastens placering.

### Alternative placeringer

I forbindelse med ansøgningen har ansøgeren undersøgt to alternative placeringer til den ansøgte på [A1], 7400 Herning.

Den alternative placering på [A2], 7400 Herning er afvist, da der ikke kunne opnås enighed med lodsejerne.

Det andet alternativ på [A3], 7400 Herning, er nedprioriteret, da denne er placeret i en lavere kote end den ansøgte placering, således at man her ville skulle bruge en mast på 45 m frem for de ansøgte 42 m.

Ansøgeren bemærker, at der i forbindelse med undersøgelsen af alternative placeringer maksimalt må være en afstand fra enheden til masten på 2 km.

## 1.2. Afgørelsen, der er klaget over

Herning Kommune gav den 25. maj 2023 afslag på landzonetilladelse til opsætning af en 42 m gittermast til at servicere IoT-enheder på ejendommen matr.nr. [M1] på adressen [A1], 7400 Herning.

Kommunen begrundede afgørelsen med, at mastens placering ikke er sket ud fra et væsentligt samfundsmæssigt hensyn, idet der er tilsvarende master placeret 2,3 km og 3 km fra den ønskede placering. Kommunen vurderede desuden, at dækningsgraden af området er tilfredsstillende, og at de eksisterende master i området kan anvendes til dækning af IoT-netværket, hvorfor ansøgeren vil kunne anvende disse. Kommunen lagde herved bl.a. vægt på tilgængelige dækningskort, samt at der ikke på nuværende tidspunkt er nogle mobilselskaber, som er interesserede i masten og dens placering. Kommunen bemærkede, at de er bevidste om, at IoT-teknologien er en anden teknologi end mobilteknologi, men at det vurderedes, at dækningskortet for mobildækning må kunne anvendes som et pejlemærke for, om der er terrænmæssige eller landskabelige forhold, som gør, at området ikke kan dækkes med de eksisterende master.

## 1.3. Klagen og bemærkningerne hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 2 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagen fra kommunen den 5. juli 2023.

Klagen og de bemærkninger, der er modtaget i klagesagen, er alene kort gengivet i afgørelsen, men de er indgået i sagsbehandlingen i deres helhed.

## 2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

### 2.1. Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle T. Anker (formand), Heidi Bank, Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Jonas V. K. Nielsen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Flemming Thornæs og Jan Woollhead.

### 2.2. Planklagenævnets kompetence

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

Planklagenævnet kan desuden tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes øvrige afgørelser efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3. Det er et retligt spørgsmål, om et bestemt forhold kræver landzonetilladelse.

### 2.3. Krav om landzonetilladelse til antennemast

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.

Der gælder efter loven en række undtagelser fra kravet om landzonetilladelse, jf. planlovens § 5 u og §§ 36-38. Hvis forholdet ikke kræver landzonetilladelse, vil det være umiddelbart tilladt efter landzonereglerne.

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.

Undtagelsesbestemmelsen gælder dog ikke for en antennemast til f.eks. mobilkommunikation, som kræver byggetilladelse. En sådan anses for bebyggelse og kræver en landzonetilladelse, jf. planlovens § 35, stk. 1.

### 2.4. Om landzonetilladelse til antennemast

#### 2.4.1. Klagen

Klageren anfører, at telemasten skal bruges til IoT-teknologien, som er en helt anden teknologi end mobildækning, og at selve antennen, som sidder i toppen af masten, indsamler data fra kommende små IoT-sensorer, som skal installeres mange steder i landet.

Klageren anfører, at hovedformålet med masternes opsætning er at sikre en bedre digital infrastruktur for IoT-teknologien, samt telekommunikation i de udvalgte områder, hvor der i forvejen ikke er eksisterende egnede strukturer.

Klageren anfører, at man har forholdt sig til de omkringliggende master, hvilket altid bliver gjort i de områder, hvor teleoperatøren har brug for IoT-dækning. Hertil påpeger klageren, at kommunens vurdering om, at mastens placering ikke er sket ud fra et væsentligt samfundsmæssigt hensyn, er forkert.

Klageren anfører, at det ikke er korrekt, at mobiloperatørerne ikke ønsker at anvende masten, eftersom de normalt arbejder med 2-3-årige udbygningsplaner, og der derfor ofte vil blive svaret, at en ny masteposition ikke har interesse her og nu, men at den kan/skal bruges senere.

Klageren anfører endeligt, at det ikke er kommunen, der skal bestemme udbygningen af IoT, jf. telefonloven 2018/teleaftalen 2021, hvorfor kommunens vurdering af, at de eksisterende master i området kan anvendes til dækning af IoT-netværk, er forkert.

#### *2.4.2. Generelt om landzonetilladelse*

Hovedformålet med zoneinddelingen og landzonereglerne 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 landzonereglerne 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.[2] 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 landzonereglerne.

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).

#### *2.4.3. Generelt om antennemaster*

##### *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.

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 opsætning af antennemaster til brug for teletjenester.

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.

I 2018 blev der mellem alle Folketingets partier indgået et telepolitisk forlig, om at reguleringen skal være tjeneste- og teknologineutral, så valget af teknologier og tjenester, der anvendes og udbydes, som altovervejende udgangspunkt overlades til markedet.[3]

I forhold til opsætning af master til brug for IoT-teknologi, finder Planklagenævnet, at IoT-teknologi tjener en samfundsmæssig interesse. Master til IoT anvendes til maskinkommunikation, og er en måde at indsamle og udveksle data fra fysiske objekter (alt fra husholdningsapparater til vandmålere, affaldscontainere, betaling med dankort mm.) via internettet.

Det samfundsmæssige hensyn skal derfor indgå i vurderingen af, hvorvidt der kan gives en landzonetilladelse til den ansøgte mast. Nævnet præciserer, at kommunen skal foretage en konkret vurdering af den samfundsmæssige interesse i forhold til placeringen af den ansøgte mast og de tjenester, som masten skal bruges til.

Ved vurderingen af den samfundsmæssige interesse kan der bl.a. lægges vægt på formålet med opsætningen af masten, og på om udbydere af mobiltelefoni tillige ønsker at benytte masterne, evt. med henblik på at opfylde et dækningskrav.

#### Principper for placering af antennemaster

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

Nye antennemaster 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 antennemaster 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.[4]

Er det ikke muligt at placere antennemasten i bymæssig bebyggelse eller ved eksisterende høje konstruktioner, og er det ikke muligt at opsætte antenneanlæggene på eksisterende høje konstruktioner, bør antennemasten 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 antennemast 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 antennemaster 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.

Hvis en grundejer ikke ønsker masten opført på det sted, som set i forhold til landskabelige hensyn og i forhold til det samfundsmæssige hensyn i at opnå en hensigtsmæssig dækning er det bedst egnede, kan kommunen overveje, om der kan og bør gennemføres ekspropriation efter masteloven. Det bemærkes, at ekspropriation efter masteloven kræver en tilladelse fra Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur, 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 landzonereglerne. Herunder skal det samfundsmæssige hensyn til en hensigtsmæssig dækning inddrages.

Det er ikke et krav at undersøge alle tænkelige 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 antennemasten 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 antennemaster. Kommunen skal således påse, at den ansøgte placering er den bedste placering efter ovenstående principper og de øvrige hensyn, der skal inddrages efter landzonebestemmelserne.

Planklagenævnet bemærker, at Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur kan afgive radiotekniske udtalelser, når kommuner har behov for en uvildig telefaglig udtalelse om en ny maste- eller antennepositions radiotekniske dækningsegenskaber.[5]

#### 2.4.4. Planklagenævnets vurdering

Planklagenævnet finder i lyset af ovenstående og ud fra en samlet vurdering, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens afgørelse om afslag på landzonetilladelse i den konkrete sag, idet kommunen på et oplyst og konkret grundlag har foretaget en tilstrækkelig undersøgelse af den samfundsmæssige interesse forbundet med den ansøgte mast.

Nævnet lægger herved vægt på, at det ikke er sandsynliggjort, at der er en tilstrækkelig samfundsmæssig interesse i forhold til den ansøgte placering af masten, henset til mulighederne for at placere antennen i omliggende master.

Nævnet lægger desuden vægt på, at kommunen i forbindelse med undersøgelsen af den samfundsmæssige interesse bl.a. har lagt vægt på, at der ikke på nuværende tidspunkt er udbydere af mobiltelefoni, som ønsker at benytte masten og dens placering.

### 3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet stadfæster Herning Kommunes afgørelse af 25. maj 2023 om afslag på landzonetilladelse til opsætning af en 42 m gittermast til at servicere IoT-enheder på ejendommen matr.nr. [M1] på adressen [A1], 7400 Herning.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 3 a i lov om Planklagenævnet.

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet.[6] 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.[7]



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

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

[3] Forliget blev indgået den 17. maj 2018. Forliget kan læses her:  
<https://sdfi.dk/Media/637895970079292537/teleaftale2018.pdf>.

[4] Lovbekendtgørelse nr. 420 af 10. marts 2021 om etablering og fællesudnyttelse af master til radiokommunikationsformål og udnyttelse af infrastruktur til opsætning af trådløse adgangspunkter med lille rækkevidde m.v. (masteloven).

[5] Link til Styrelsen for Dataforsyning og Infrastrukturs hjemmeside om værktøjskasse til udrulning af digital infrastruktur i kommunerne: <https://sdfi.dk/digital-infrastruktur/bredbaand/vaerktoejskasse-til-udrulning-af-digital-infrastruktur/vaerktoejskasse-til-udrulning-af-digital-infrastruktur-i-kommunerne> (<https://sdfi.dk/digital-infrastruktur/bredbaand/vaerktoejskasse-til-udrulning-af-digital-infrastruktur/vaerktoejskasse-til-udrulning-af-digital-infrastruktur-i-kommunerne>). Link til vejledning om radiotekniske udtalelser: <https://sdfi.dk/Media/638102545364781977/SDFIs%20mulighed%20for%20radiotekniske%20udtalelser.pdf> (<https://sdfi.dk/Media/638102545364781977/SDFIs%20mulighed%20for%20radiotekniske%20udtalelser.pdf>).

[6] Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet med senere ændringer.

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

**Sag:**

23/08047

**Dato:**

21. december 2023.

**Emner:**

Planloven, landzo...

**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) (<mailto:Plan@naevneneshus.dk>)  
[Tilgængelighedserklæring](https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk) (<https://www.was.digst.dk/pkn-naevneneshus-dk>)