

Afgørelse i sag om opstilling af antennemast ved Vellerup Sommerby i Frederikssund Kommune

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 11. august 2016

Sag NMK-31-01826

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter planlovens ^[1] § 58, stk. 1, nr. 1, jf. § 35, stk. 1 (landzone).

Natur- og Miljøklagenævnet stadfæster Frederikssund Kommunes afgørelse af 26. november 2015 om landzonetilladelse til opstilling af en antennemast på ejendommen [matrikel1] Vellerup By, Vellerup, beliggende [adresse1], og afgørelsen står således ved magt.

Tilladelsen bortfalder, hvis den ikke er udnyttet inden 3 år efter, at den er meddelt, eller ikke har været udnyttet i 3 på hinanden følgende år, jf. planlovens § 56, stk. 1.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet ^[2]. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. planlovens § 62.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 9 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Afgørelsen er påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af [virksomhed1] på vegne af en nabo. Advokaten har primært påberåbt sig strålingsfare og desuden anført, at kommunen ikke har foretaget en vurdering efter naturbeskyttelseslovens § 3, at placeringen er i strid med formålet om at sikre mobildækning i området, og at dækningskort ikke tager højde for komplicerede signalforhold.

Sagens oplysninger

Ejendommen [adresse1] er en landbrugsejendom på ca. 3 ha og ligger på kanten af et sommerhusområde. Der er sommerhuse på tre sider af ejendommen, mens landsbyen Vellerup ligger på den fjerde side.

[virksomhed2] har den 26. oktober 2015 på vegne af [virksomhed3] ansøgt om tilladelse til at opstille en 36 m høj rørmast med antenner til mobiltelefoni på ejendommen. Til antennerne monteres tilhørende radiotekniske komponenter, herunder kabler, forstærkere og RRU moduler i det nødvendige omfang. På jorden opstilles teknikskabe. Positionen skal dække hele sommerhusområdet ved Vellerup Sommerby, hvor dækningen i dag er enten dårlig eller ikke eksisterende. Der er ingen konstruktioner eller master, som kan bruges til formålet, og det er derfor nødvendigt med en ny mast. Da det er et sommerhusområde, begrænser det mulighederne for placeringer.

Ansøger har bestræbt sig for at finde en placering, der så vidt muligt tager hensyn til områdets grundejere. Grundejerforeningen har i forbindelse med en tidligere ansøgning på [adresse2] henvist til ejendommen på Solsortevej som den mest acceptable placering i området.

Frederikssund Kommune har den 3. november 2015 sendt sagen i nabohearing hos 32 adressater. Kommunen har modtaget svar fra to naboer. Den ene var bekymret for sin udsigt, for ejendomsværdien og for sundhedsrisiko. Den anden nabo fandt, at masten ville påvirke landskabet mindre, hvis den blev placeret et andet sted.

Frederikssund Kommune har oplyst, at ejendommen ikke ligger i habitatområde/Natura 2000 område, og at der ikke er registreret beskyttet natur eller beskyttede arter i området. Kommunen har vurderet, at masten ikke vil påvirke beskyttede dyrearter eller beskyttet natur.

Frederikssund Kommune har den 26. november 2015 meddelt landzonetilladelse til masten på følgende vilkår:

- Masten skal fjernes, hvis den ikke har været i brug i mere end et år.
- Masten skal stilles til rådighed for andre teleselskaber.

Frederikssund Kommune har til svarene ved nabohearingen bemærket, at kommunen ikke tager stilling til sundhedsrisiko, som vurderes i forbindelse med typegodkendelse af antennerne. En antennemast vil uanset placering påvirke landskabet og udsigten. Med den ansøgte placering vil masten komme til at stå med nær tilknytning til bebyggelse og et større bebygget område, og placeringen vil således påvirke det åbne landskab mindre, og placeringen vurderes derfor at være en landskabsmæssig fordel.

Afgørelsen er på vegne af en nabo påklaget den 10. december 2015 af [virksomhed1]. Naboen bor ca. 100 m fra den ansøgte placering. Advokaten har primært påberåbt sig den strålingsfare, der er forbundet med en placering så tæt på og så "lige ud" for klientens ejendom; advokaten har anført, at Sundhedsstyrelsen telefonisk har støttet klienten i den forøgede fare ved netop den ansøgte placering. Advokaten har anført, at videnskabelige undersøgelser klart peger i retning af, at det kan være kræftfremkaldende at bo så tæt på en mast, der udsender elektronisk stråling. Sundhedsstyrelsen peger således på - blandt andet i "NOTAT Vurdering af mobiltelefonantennen" af 23. november 2011, som er vedhæftet klagen -, at også planmyndigheden ved placering af mobiltelefonsemdemaster må sikre sig, at der ikke kan ske eksponeringer, der overskrider de grænseværdier for elektromagnetiske felter, som er anbefalet af den internationale standardiseringskommission (ICNIRP). Advokaten har henvist til notatets side 2.

Advokaten har anført, at Frederikssund Kommune ikke ses at have forholdt sig hertil og ikke forholdt sig til Sundhedsstyrelsens anbefaling af et forsigtighedsprincip i den forbindelse. Kommunen har således ikke foretaget en vurdering med inddragelse af alle relevante og lovlige kriterier, og afgørelsen er dermed ulovlig.

Advokaten har endvidere anført, at Frederikssund Kommune ikke ses at have foretaget en vurdering efter naturbeskyttelseslovens § 3 ved den valgte placering. Tilladelsen knytter sig til et meget naturskønt, kuperet område, hvor der ligger søer og vandhul tæt på placeringen, og hvor ikke mindst fredede og udryddelsestruede dyr lever i dag. Det er kommunens pligt at sikre sig, at der ikke godkendes ændringer i et § 3 område eller et område grænsende dertil. Dette ses der ikke at være taget højde for i kommunens afgørelse, og også af den grund er afgørelsen ulovlig.

Desuden har advokaten anført, at placeringen ved det ubebyggede område er i direkte modstrid med formålet om at sikre mobildækning for området. Masten kunne placeres mere centralt i forhold til dækningsområdet, så man undgik, at der i mastens dækningsområde indgik så stor en del § 3 areal, havareal og ubebygget areal, som tilfældet er her. Kommunen har således forsømt at tage stilling til, hvordan man med færrest opstillede master opnår bedst mulig dækning direkte i de beboede områder. Alternativer ses end ikke forsøgt afklaret, ligesom der ikke ses belæg for, at der reelt mangler mobildækning i området. Klientens egne undersøgelser og målinger peger klart på tilstrækkelig mobildækning i området også uden opstilling af den tilladte mast. Advokaten finder også af den grund afgørelsen ulovlig.

Frederikssund Kommune har den 11. december 2015 udtalt, at kommunen ikke mener, at der ved sagsbehandlingen skal sagsbehandles i forhold til sundhedsmæssige hensyn. En eventuel risiko ved strålingsfare skal behandles i forbindelse med typegodkendelsen af antennerne. Kommunen mener også, at klagenævnet i tidligere sager har afgjort, at kommunen ikke må vægte bekymring for stråler i afgørelserne.

Angående dækningsbehovet har Frederikssund Kommune anført, at den først ansøgte mastepacering på [adresse2] blev forkastet på grund af mange naboindsigelser, og fordi masten ville komme til at stå uden tilknytning til eksisterende byggeri. Fra den henlagte sag om en mast ved [adresse2] har kommunen dækningskort, som viser, at dækningen i området ikke er optimal. Det fremgår desuden af mastedatabasen, at nærmeste antennemast for sommerhusområdet er i Ferslev ca. 2,5 km derfra; alene på grund af den store afstand til nærmeste mast vil det være vanskeligt at få et godt datasignal. Der er således behov for bedre dækning i området.

I forbindelse med sagsbehandlingen i sagen om placeringen ved [adresse2] har Frederikssund Kommune været på besigtigelse i området og vurderet, om der kunne være andre placeringer, der ville påvirke landskabet mindre. Kommunen har vurderet, at den tilladte placering ved en mindre ejendom, som er omsluttet af by og sommerhuse, er så bynær som praktisk muligt og ikke generer de mange fine havudsigter, der er i området. Kommunen har således undersøgt alternative placeringer og vurderet, at en placering ved Solsortevænget er den placering, som vil påvirke oplevelsen af det åbne landskab mindst.

Frederikssund Kommune er opmærksom på, at der ligger en mindre sø ca. 70 m fra den ansøgte placering. Masten vil ikke påvirke søen med skygge, ændret vandstand, næringsbelastning, udsivning eller på anden måde og skulle ikke kunne udgøre et problem for den beskyttede natur eller beskyttede arter.

Advokaten har i skrivelse af 5. januar 2016 fastholdt klagen og klagepunkterne.

Advokaten har bemærket, at der ikke foretages en vurdering af sundhedsrisiko ved typegodkendelse af mobilmaster, og har ønsket at se dokumentation herfor, hvis kommunen fastholder, at der foretages en sådan vurdering.

Advokaten har anført, at et dækningskort er en computerberegnet simulering af, hvordan dækningsforholdene formodes at være i området. Et dækningskort tager ikke højde for de komplicerede signalforhold, der opstår ved absorptioner og refleksioner i et område med vegetation, bygningsmaterialer, træer, bakker, dale mv. og er altså ikke udtryk for hvilken mobildækning, der kan måles i området. Klientens målinger i området er foretaget med kalibreret udstyr omkring mastepositionen, og der er som tidligere nævnt fundet tilstrækkelige signalniveauer. I den forbindelse har advokaten opfordret kommunen til at foretage egne undersøgelser i området, da dækningskortene blot er udtryk for et beregnet dækningsomfang.

Advokaten har anført, at behovet for mobilmaster er stærkt faldende med ny teknologi allerede fra i år. Alle store mobilsekskaber er inde i husene på vej med et mere effektivt mobilnet, som gør masten unødvendig. Advokaten har anmodet kommunen/nævnet om at få dette bekræftet fra teleselskaberne, så baggrunden for den fortsatte opsætning af (nu snart forældede) antennemaster begrænses mest muligt. I den forbindelse har advokaten gjort gældende, at kommunen er forpligtet til at følge et forsigtighedsprincip og er forpligtet til at følge den teknologiske udvikling med det sigte, at unødvendige indgreb særligt i beskyttede områder begrænses mest muligt.

Advokaten har vedhæftet 41 underskrifter fra umiddelbart berørte sommerhusejere mod opsætning af masten på [adresse1]. Mange er således ikke blevet hørt om den påtænkte tilladelse. Advokaten har anført, at hovedparten af beboerne er ældre og svækkede, og at de er bekymrede for sundhedsrisiko. Advokaten har bemærket, at der i den ældre befolkningsgruppe ikke er vane med e-post, som høringsprocessen er udført ved, og at en lovlig høringsproces kræver høring af alle berørte sommerhusejere.

Natur- og Miljøklagenævnet skal bemærke, at konklusionen i det af advokaten vedhæftede Notat af 23. november 2011 fra Sundhedsstyrelsen findes på notatets side 4. Her vurderer Sundhedsstyrelsen på baggrund af de samlede videnskabelige resultater og den mangel, der er på evidens for egentlige helbredsskader som følge af eksponering fra sendemaster, at mobiltelefonsendemaster ikke udgør et helbredsproblem for befolkningen. Det fremgår af notatet, at det også er den vurdering, som Verdenssundhedsorganisationen (WHO) gennem sit kræftforskningsinstitut (IARC) har vurderet. IARC har gennem det program, der vurderer kræftfare ved både fysiske, biologiske og kemiske agens, udtalt, at mulige helbredsmæssige problemer ved radiofrekvente felter primært i så fald vil knytte sig til anvendelsen af selve mobiltelefonerne og ikke til antenneksponeringen, idet eksponeringen fra antennerne er flere størrelsesordener mindre end eksponeringen fra mobiltelefoner, der bliver holdt ind til hovedet. I Danmark og andre europæiske lande er det skønnet, at videnskabelige undersøgelser ikke har givet indikationer for, at forsigtighedsprincippet i forbindelse med placering af mobiltelefonmaster skal bringes i anvendelse, men det skal understreges, at der ikke foreligger tilstrækkelig med videnskabelige undersøgelser af eventuelle skadelige effekter af radiofrekvente elektromagnetiske bølger til fuldstændigt at frikende denne form for eksponering for helbredsmæssige følgeskader.

Frederikssund Kommune har den 1. august 2016 udtalt, at alle, som bor inden for 300 m fra masten, er blevet hørt. Der er tale om naboorientering, ikke om områdeorientering, og kommunens orienteringspligt er således opfyldt. Angående underskriftindsamlingen har Frederikssund Kommune oplyst, at flere borgere har ringet til kommunen og sagt, at de følte sig presset til at skrive under og ønsker at trække deres underskrift tilbage. Angående dækningskort lægger kommunen ansøgers dækningskort til grund. Kommunen har kørt tur i området for at undersøge forholdene; undersøgelsen viste, at store dele af området havde lille eller intet signal. Klager bor forholdsvis højt i terrænet og er derfor en af dem i området, der har det bedste signal.

Ansøger mener ikke, at områdets beboere har grundlag for at udtale sig om [virksomhed3]'s behov for at forbedre dækningen i området. Uanset om man har fået udarbejdet nogle målinger i området, er det kun [virksomhed3] selv, som kan afgøre, hvor behovet for dækning er i deres netværk. Simuleringsværktøjerne, der anvendes til udarbejdelse af dækningskort, viser et godt billede af forholdene. Som det fremgår, er dækningen af 3G og 4G meget dårlig eller ikke eksisterende i området. Det viser et klart behov for at forbedre dækningen.

Med hensyn til alternativ dækning har ansøger anført, at behovet for antennepositioner kun har været stigende de sidste mange år i takt med den teknologiske udvikling. Ansøger kan ikke udtale sig om den alternative indendørs løsning, da der ikke henvises til en specifik teknologi. Dog vil det ikke gøre nogen forskel, da det ikke kan "erstatte" mobilmaster. Der vil altid være behov for generel udendørs dækning, hvor folk færdes; samtidig skabes der indendørs dækning i huse og bygninger.

Advokaten har kontaktet en psykolog med interesse for sagen. Psykologen har fremsendt opdateret materiale om sundhedsrisici ved telemaster til nævnet og har henvist blandt andet til en australsk undersøgelse med den nyeste beskrivelse af problemet, hvor der konkluderes, at der er sundhedsrisici, når telemaster opstilles i

et tætbeholdt, kuperet terræn. Psykologen har henvist til, at forsigtighedsprincippet er en hjørnesteen i EU's miljøpolitik, at der findes alternativer til telemasterne, og at der ikke pt. er en klar lovgivning på området, der forholder sig til skadevirkningerne fra stråling fra telemaster.

Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 1, jf. § 35, stk. 1.

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 § 5u og §§ 36-38.

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.^[3] 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 erhvervs interesser blandt de hensyn, der ligger bag landzonereglene.

I Natur- og Miljøklagenævnets 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.

Efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis bør nye antennemaster så vidt muligt placeres i bymæssig bebyggelse af hensyn til friholdelse af det åbne land for nye tekniske anlæg. Placering af antennemaster i områder, der i den overordnede planlægning er udpeget som værdifulde landskabsområder, bør helt undgås.

I det åbne land bør nye master så vidt muligt placeres i tilknytning til eksisterende høje bygningselementer i området. Alternativt kan antennerne integreres i eksisterende bebyggelse m.v. inden for området.

Der stilles store krav til kommunen for så vidt angår undersøgelse af alternative placeringsmuligheder og dokumentation for mastens nødvendighed, herunder, at der er tale om det eneste brugbare alternativ.

I hvert enkelt tilfælde må de landskabelige hensyn afvejes i forhold til den samfundsmæssige interesse i, at der etableres dækning for mobiltelefoni i alle egne af landet.

Efter Natur- og Miljøklagenævnets praksis kan det ikke tillægges afgørende betydning, at en placering giver færre nabogener, hvis placeringen indebærer en landskabeligt skæmmende mast. Hensynet til at undgå nabogener må således i mastesager normalt vige for hensynet til landskabet og naturen.

Det følger af planlovens § 35, stk. 4, at der først kan meddeles landzonetilladelse, når der er forløbet to uger efter, at kommunalbestyrelsen har givet skriftlig orientering om ansøgningen til naboerne til den omhandlede ejendom. Bestemmelsen skal sikre, at naboerne får mulighed for at kommentere de ansøgninger, der kan have betydning for dem, inden der træffes afgørelse i sagen.

Efter planlovens § 35, stk. 5, gælder pligten til naboorientering ikke, hvis det ansøgte efter kommunens skøn er af underordnet betydning for naboerne. Kommunens skøn kan efter praksis kun tilsidesættes af Natur- og Miljøklagenævnet, hvis det er åbenbart urimeligt.

Ifølge Miljøministeriets Vejledning om landzoneadministration Planlovens §§ 34-38 omfatter naboer ejere og brugere af de ejendomme, hvis ejendomsskel grænser til den ejendom, hvor der søges om landzonetilladelse.

Natur- og Miljøklagenævnet finder den foretagne nabohøring rimelig og tilstrækkelig.

Angående sundhedsrisici fremgår det af Sundhedsstyrelsens notat, at styrelsen har vurderet, at antennemaster ikke udgør et helbredsproblem for befolkningen. Klager har endvidere henvist til undersøgelser fra andre lande, hvor det konkluderes, at der er sundhedsrisici ved opstilling af telemaster i et tætbeholdt, kuperet terræn. Nævnet må henholde sig til den faglige styrelses officielle vurdering af sundhedsrisici ved opstilling af antennemaster. Sundhedsrisici er som udgangspunkt ikke et hensyn, der varetages af planloven.

Efter en samlet vurdering finder Natur- og Miljøklagenævnet ikke grundlag for at tilsidesætte Frederikssund Kommunes vurdering af, at den ansøgte placering kan tillades. Det af klager anførte kan ikke føre til andet resultat. Nævnet finder Frederikssund Kommunes afgørelse både lovlig og gyldig. Ved nævnets afgørelse er der lagt vægt på, at landskabelige hensyn ikke taler afgørende imod en tilladelse. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at det findes tilstrækkeligt godtgjort, at der er behov for en antennemast i området for at give god mobildækning, at alternative placeringer er undersøgt, og at der ikke ses at være brugbare strukturer i nærområdet, hvorfra der vil kunne opnås en rimelig dækningsgrad.

Natur- og Miljøklagenævnet stadfæster derfor Frederikssund Kommunes afgørelse af 26. november 2015 om landzonetilladelse til at opstille en antennemast på [adresse1] i Vellerup.

1. Lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23. november 2015 om planlægning med senere ændringer ↑
2. Lovbekendtgørelse nr. 1620 af 8. december 2015 om Natur- og Miljøklagenævnet ↑
3. Bemærkninger til lovforslaget, kapitel 7 (LFF nr. 76 af 23. januar 1991) ↑