



FOB 04.262

Afslag på opførelse af svinestald. Hjemmel. Begrundelse. Klagevejledning

En landmand anmeldte opførelse af en svinestald til en kommune.

Kommunen afslog at godkende byggeriet fordi afstanden fra stalden til et planlagt boligområde var under 300 m.

Ombudsmanden udtalte at hverken en regionplan eller et forslag til kommuneplan kunne udgøre tilstrækkelig hjemmel for afslaget. Hertil krævedes en endelig vedtaget kommuneplan, og en sådan forelå først efter at afslaget var givet. Da den endelige kommuneplan imidlertid blev vedtaget samme dag som afslaget blev givet, foretog ombudsmanden sig efter omstændighederne ikke mere i sagen.

Ombudsmanden udtalte endvidere at både kommunens begrundelse for afslaget og kommunens klagevejledning var mangelfulde. Desuden havde Skov- og Naturstyrelsen ikke orienteret landmanden tilstrækkeligt om sagens behandling.

(J.nr. 2003-2721-110).

Det fremgik af sagen at A den 1. december 2000 indgav anmeldelse til X Kommune om opførelse af en svinestald til 35 dyreenheder (ca. 1.000 slagtesvin).

Den 6. december 2000 blev kommunalbestyrelsens kommuneplanstrategi bekendtgjort. Heraf fremgik bl.a. at der skulle udlægges nye boligområder ved bl.a. (...). Et forslag til kommuneplan forventedes fremlagt til offentlig debat i begyndelsen af 2001.

Kommunen meddelte den 7. december 2000 A at det indsendte materiale var utilstrækkeligt. Desuden blev det oplyst at ansøgningen ville blive forelagt udvalget for teknik og miljø den 2. januar 2001 til politisk vurdering.

I brev af 14. december 2000 til kommunen fremkom A med supplerende oplysninger.

Kommunen meddelte i brev af 20. december 2000 A at materialet stadig ikke var fyldestgørende.

Den 14. januar 2001 skrev A til kommunalbestyrelsen om et fremsat regionplanforslag. Det fremgik af brevet at A ved samtale med teknisk forvaltning og borgmesteren havde erfaret at grunden til at han endnu ikke havde fået en positiv tilbagemelding fra kommunen om byggeriet, var at regionplanforslaget gav kommunen mulighed for at udvide byen mod (...). A ønskede ikke at hans jord blev inddraget i denne udvidelse. (Kommunen anførte i et bilag til brev af 29. november 2001 til Tilsynsrådet for Roskilde Amt at A's brev af 14. januar 2001 ikke sås modtaget i kommunen).

FOB 04.262

Forvaltningsret 114.3 -
114.4 - 12.2

Miljøret 1.3 - 21.1

Den 23. januar 2001 skrev A til kommunen at han ikke kunne respektere kommunens beslutning på møde den 16. januar 2001 om at byggeriet ikke var nødvendigt for driften.

I brev af 24. januar 2001 meddelte kommunen A at den ikke anså det anmeldte byggeri for erhvervsmæssigt nødvendigt for ejendommens drift. Der skulle derfor indhentes landzonetilladelse.

A fremsatte den 24. januar 2001 erstatningskrav mod kommunen som følge af kommunens manglende accept.

Kommunen svarede den 26. januar 2001 på A's brev af 23. januar 2001 og gjorde opmærksom på at den stadig ikke havde modtaget fyldestgørende anmeldelse.

I brev af 31. januar 2001 søgte A Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) om landzonetilladelse.

Ligeledes den 31. januar 2001 sendte A supplerende oplysninger til kommunen om byggeriet.

I brev af 1. februar 2001 klagede A til Tilsynsrådet for Roskilde Amt over kommunens behandling af hans anmeldelse. A var ikke blevet hørt forud for beslutningen om at byggeriet ikke var erhvervsmæssigt nødvendigt, og han havde ikke fået en begrundelse for afgørelsen. A mente desuden at kommunen forhalede sagen fordi den ikke ønskede byggeriet.

Den 27. februar 2001 vedtog kommunen et forslag til ny kommuneplan. Forslaget blev fremlagt til offentlig høring fra den 8. marts 2001 til den 3. maj 2001.

Den 5. marts 2001 sendte kommunen en udtalelse til HUR. Heri oplystes bl.a. at staldbygningens afstand til det i regionplanforslaget udlagte areal til boligformål ved (...) ikke ville kunne overholde de pr. 1. januar 2001 ændrede regler for afstand til fremtidige byzoneområder. Desuden oplystes at hvis der blev givet zonetilladelse, ville kommunen være indstillet på at godkende byggeriet når A havde fremsendt alle nødvendige oplysninger. A fik kopi af brevet.

HUR sendte den 22. maj 2001 ansøgningen tilbage til kommunen da det ansøgte ikke krævede landzonetilladelse.

I brev af 1. juni 2001 meddelte kommunen A HUR's afgørelse og oplyste at sagen ville blive forelagt for økonomiudvalget den 11. juni 2001 og eventuelt efterfølgende for kommunalbestyrelsen den 19. juni 2001.

Kommunen skrev herefter den 25. juni 2001 bl.a. følgende til A:

“Efter at kommunen, fra Hovedstadens Udviklingsråd, har modtaget meddelelse om, at den anmeldte svinestald er nødvendig for den landbrugsmæssige drift af ejendommen, har anmeldelsen været forelagt for kommunalbestyrelsen på mødet den 19. juni 2001, hvor det blev besluttet at tage afgørelsen til efterretning.

Samtidig besluttede kommunalbestyrelsen, at sagen henlægges under henvisning til skrivelse af 1. juni 2001 fra Skov- og Naturstyrelsen, med følgende tilføjelse: 'idet ansøger ikke har opfyldt bygningsreglementets bestemmelser'.

Det skal bemærkes, at kommunalbestyrelsens beslutning ikke var enstemmig.

Den trufne beslutning om at sagen henlægges, er taget på baggrund af Skov- og Naturstyrelsens brev af 1. juni 2001 - vejledende udtalelse om administration af de skærpede afstandskrav. Ifølge den vejledende udtalelse fremgår bl.a.

'Fristen er fastsat sådan, at en sag skal behandles efter de hidtidige regler, hvis der før den 1. januar 2001 forelå forhåndsansmeldelse, som opfylder de formelle krav om dokumentation efter §§ 29-30 i husdyrsbekendtgørelsen.

Det betyder for et byggeris vedkommende, at 'anmeldelsen skal indeholde konstruktionstegninger mv., som anført i bygningsreglementet, dokumentation for, at de i kapitel 3-8 nævnte krav til styrke, tæthed og bestandighed opfyldes, samt angivelse af anlæggets placering i forhold til vandindvindingsanlæg, vandløb (herunder dræn), søer, omgivende ejendomme, bebyggelse og eksisterende, eller ifølge kommuneplanen, fremtidig udlagte byzone- og sommerhusområder, samt områder, der i kommuneplanen og/eller lokalplan er udlagt til boligformål eller blandet bolig og erhverv eller til offentlige formål med henblik på beboelse, institutioner eller lignende.' - jfr. § 29, stk. 2.'

Den forhåndsansmeldte staldbygning opfyldte den 1. januar 2001 ikke de formelle krav om dokumentation, hvilket bl.a. er nævnt i forvaltningens brev af 26. januar 2001. Kommunalbestyrelsens beslutning betyder, at den anmeldte staldbygning skal overholde de skærpede afstandskrav i bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold. Dette bevirker, at bygningen skal holdes mindst 300 m fra det i forslag til kommuneplanen benævnte område (...) udlagt til åben-lav boligbebyggelse.

Den forhåndsansmeldte staldbygning ligger inden for denne afstand, hvilket medfører, at godkendelse til opførelse ikke kan meddeles, hvorfor sagen henlægges.

Til orientering vedlægges kopi af kommunalbestyrelsens beslutningsark samt kopi af udtalelse fra Skov- og Naturstyrelsen.

Klagevejledning:

I henhold til § 34, stk. 2, i bekendtgørelse om erhvervsmæssig dyrehold kan kommunalbestyrelsens afgørelse efter § 29 og § 30 ikke påklages til anden administrativ myndighed."

Et advokatfirma klagede den 25. juli 2001 på A's vegne til Tilsynsrådet for Roskilde Amt over kommunens afgørelse af 24. juni 2001. Det blev bl.a. gjort gældende at sagen burde behandles på grundlag af de før 1. januar 2001 gældende regler, og at kommunen ikke kunne anvende byggelovens regler til fremme af en senere påtænkt lokalplan for et nærliggende område. Kommunen søgte således at forhale sagen.

I brev af 17. august 2001 skrev A til kommunen og præciserede at han havde fremsendt alle krævede oplysninger.

Kommunen svarede den 21. august 2001 at den ikke ville indgå i en dialog om hvorvidt det modtagne materiale overholdt kravene. Der henvistes i den forbindelse til afgørelsen om at kravene ikke var overholdt pr. 1. januar 2001, og at staldbygningen derfor skulle overholde de skærpede afstandskrav. Hvis A ønskede at opføre en svinestald med overholdelse af de skærpede afstandskrav, måtte han fremsende en plan der viste hvor stalden skulle placeres. Herefter ville kommunen i givet fald meddele A hvilke supplerende oplysninger der ville være påkrævet.

Tilsynsrådet for Roskilde Amt traf den 3. september 2001 afgørelse vedrørende klagen af 1. februar 2001. Tilsynsrådet tog stilling til kommunens brev af 24. januar 2001 for så vidt angik begrundelse og partshøring. Da sagen var afgjort af HUR, fandt tilsynsrådet ikke grundlag for at foretage sig videre. Tilsynsrådet ville i forbindelse med behandlingen af klagen af 25. juli 2001 tage stilling til spørgsmålet om magtmisbrug.

Den 4. september 2001 sendte A supplerende oplysninger vedrørende byggeriet til kommunen. Det drejede sig om oplysninger/tegninger vedrørende opdeling af brandceller, indvendig vægbeklædning, redegørelse for flugtveje og facadeudseende mv.

I brev af 7. september 2001 til kommunen skrev A at han fastholdt anmeldelsen af 1. december 2000, og at han ville påbegynde byggeriet. A havde ikke fået at vide med hvilken hjemmel byggeriet kunne stoppes.

Kommunen svarede i brev af 7. september 2001 at byggeriet var omfattet af bestemmelserne i BR-95, afsnit 1.6, stk. 1f og stk. 2. Kommunen skrev desuden at en meddelelse om byggearbejder skulle være givet senest 2 uger efter at kommunen havde modtaget det nødvendige materiale. A kunne derfor forvente besked 14 dage fra den 5. september 2001 hvor kommunen havde modtaget det sidste projektmateriale. Når sagen ikke kunne behandles før, skyldtes det at A's byggesagsbehandler var på ferie. Det betød at den person som skulle behandle sagen, skulle udføre to mands arbejde i perioden, men det "tilstræbes, at alle kræfter sættes ind for, at sagen kan behandles indenfor 14 dages fristen".

Den 18. september 2001 godkendte kommunen kommuneplan 2001-2012. Område (...) blev udlagt til åben-lav boligbebyggelse.

Ved brev af 18. september 2001 fik A afslag på byggeriet. Kommunen begrundede dette med at stalden stadig lå for tæt på det område ved (...) som var udlagt i Regionplan 2001 (oktober 2000). Stalden var placeret under 300 m fra det udlagte areal.

Efter en telefonisk henvendelse fra et rådgivningscenter om klagevejledning sendte kommunen den 26. september 2001 A en standardklagevejledning "da det ikke umiddelbart kan ses, at der er nyt i sagen som ikke allerede er anket". Af den vedlagte klagevejledning fremgik at klager vedrørende afgørelser efter byggeloven kunne indbringes for statsamtet, og at klager vedrørende afgørelser efter planloven kunne indbringes for Naturklagenævnet.

Efter at rådgivningscentret på ny havde rettet henvendelse til kommunen, sendte kommunen den 4. oktober 2001 A vejledning om at afgørelsen efter bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold kunne indbringes for Skov- og Naturstyrelsen, og at klagefristen først ville blive regnet fra dateringen af kommunens brev.

Rådgivningscentret ankede den 16. oktober 2001 på A's vegne afslaget til Skov- og Naturstyrelsen. Samtidig blev der over for kommunen taget forbehold for at rejse et erstatningskrav som følge af forsinkelse af sagen på grund af forkert sagsbehandling.

I klagen blev det bl.a. anført at afgørelserne af henholdsvis 25. juni 2001 og 18. september 2001 var mangelfuldt begrundede, at sidstnævnte afgørelse ikke var ledsaget af en klagevejledning, og at klagevejledning om indbringelse for Skov- og Naturstyrelsen først blev givet efter to henvendelser til kommunen. I øvrigt var det forkert at klagefristen regnedes fra dateringen af kommunens brev. Endvidere anførtes bl.a. følgende:

"Såfremt kommunen mener, at den mangler nogle oplysninger, må den præcisere det og træffe en afgørelse herom. Det kan f.eks. være en afgørelse om, at byggeriet ikke må gå i gang, inden de og de oplysninger mv. foreligger.

...

Den bestemmelse, der er relevant her er § 4, stk. 3, nr. 3, i husdyrgødningsbekendtgørelsen, hvor det står anført, at 300 m grænsen gælder 'til eksiste-

rende eller, ifølge kommuneplanens rammedel, fremtidigt byzone- eller sommerhusområde'.

Det kan heraf umiddelbart udledes, at det ikke er nok at arealet er udlagt til eventuelt kommende byzoneområder i en regionplan.

Det fremgår også, at der skal være en endelig godkendt kommuneplan for at bestemmelserne gælder. I den konkrete sag var der et forslag, som først blev endeligt vedtaget den 18. september 2001 om aftenen.

...

I øvrigt er det forkert, når kommunen 'bare' siger nej, hvis en staldbygning ligger inden for de 300 m. Kommunen skal i stedet for tage stilling til, om de kan godkende opførelse af stalden indenfor de 300 m. Men som nævnt er det ikke aktuelt i den konkrete sag, da byggeriet var anmeldt inden 300 m reglen kom til at gælde."

Kommunen kommenterede klagen i brev af 23. oktober 2001 til Skov- og Naturstyrelsen. Kommunen erkendte at tidspunktet for klagefristens begyndelse beklageligvis var angivet forkert. Endvidere anførtes at A fra starten var gjort opmærksom på hvilket materiale der var nødvendigt til behandling af anmeldelsen, at anmeldelsen pr. 1. januar 2001 ikke opfyldte de formelle krav, og at de skærpede afstandskrav derfor skulle overholdes. Det var kommunens opfattelse at fyldestgørende anmeldelse først var modtaget den 5. september 2001.

I brev af 29. november 2001 afgav kommunen en udtalelse til Tilsynsrådet for Roskilde Amt om klagen af 25. juli 2001. Kommunen fastholdt at der først i september 2001 var modtaget en korrekt anmeldelse, og at sagen derfor skulle behandles efter reglerne om de skærpede afstandskrav der blev indført pr. 1. januar 2001.

Skov- og Naturstyrelsen anerkendte i brev af 11. februar 2002 til rådgivningscentret modtagelsen af klagen.

I brev af 4. marts 2002 skrev kommunen til A at den havde besluttet at tage hans erstatningskrav af 24. januar 2002 til orientering. Når tilsynsrådet havde truffet beslutning i klagesagen, ville sagen på ny blive taget op.

Rådgivningscentret rykkede den 30. april 2002 Skov- og Naturstyrelsen for svar i sagen.

Tilsynsrådet for Roskilde Amt traf den 15. maj 2002 afgørelse om klagen af 25. juli 2001. Tilsynsrådet udtalte at anmeldelsen af byggeriet ikke opfyldte betingelserne inden den 1. januar 2001. Tilsynsrådet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering hvorefter alle oplysninger til brug for en egentlig byggesagsbehandling først blev modtaget i kommunen i september 2001. Tilsynsrådet fandt i den forbindelse heller ikke at kommunen bevidst havde forhalet sagen, idet kommunen havde meddelt A at der manglede oplysninger ved brev af 14. [skal være 7.; min bemærkning] december 2000, brev af 20. december 2000 og brev af 26. januar 2001. Tilsynsrådet lagde vægt på at de oplysninger kommunen manglede, allerede fremgik af brev af 14. [skal antagelig være 7.; min bemærkning] december 2000.

Skov- og Naturstyrelsen traf afgørelse i sagen den 20. juni 2002. Heraf fremgik bl.a. følgende:

"Det fremgår af sagen, at den pågældende byggeanmeldelse for opførelse af ny slagtesvinestald på (Y)-vej (...) inden 1. januar 2001 *ikke* opfyldte kravene til dokumentation efter husdyrgødningsbekendtgørelsens § 29, og det fremgår endvidere, at ansøger af (X) Kommune er blevet gjort opmærksom på dette

forhold ved modtagelse af byggeanmeldelsen. Her henvises til brev af 7. december 2000 og 20. december 2000 fra (X) Kommune til (A).

Kommunen oplyser, at den anmeldte svinestald er tænkt placeret inden for 300 m fra et planlagt boligområde med tæt-lav og åbenlav boligbebyggelse (...) ifølge (X) Kommunes Kommuneplan 2001-2012. Af kommuneplanens rammebestemmelser fremgår det, at området udlægges til tæt-lav og åbenlav boligbebyggelse (...).

Med baggrund i ovenstående har kommunalbestyrelsen afgjort, at godkendelse til opførelse af slagtesvinestald med den ønskede placering *ikke* kan meddeles.

Skov- og Naturstyrelsen finder ikke, at der foreligger oplysninger der kan tilsidesætte det af kommunen udviste skøn og stadfæster dermed (X) Kommunes afgørelse om *ikke* at meddele godkendelse af opførelse af ny slagtesvinestald, (Y)-vej (...) i henhold til § 4 i husdyrgødningsbekendtgørelsen nr. 877 af 10. december 1998, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1369 af 15. december 2000."

I brev af 20. september 2002 afviste kommunen A's erstatningskrav.

A klagede herefter den 18. december 2002 til mig. Han anførte bl.a. at Skov- og Naturstyrelsen ikke havde forholdt sig til om reglen i husdyrgødningsbekendtgørelsens § 4, stk. 3, om en afstand på mindre end 300 m gælder i forhold til arealer der i regionplanen er udlagt til eventuelt kommende byzonearealer, og om reglen gælder i forhold til et forslag til ændring af kommuneplanen. A anførte desuden at det var hans klare opfattelse at kommunen bevidst havde forhalet sagen.

Da Skov- og Naturstyrelsen ikke havde taget stilling til alle A's indsigelser, sendte jeg klagen videre til styrelsen som en anmodning fra A om at styrelsen tog stilling til disse.

Styrelsen svarede i brev af 11. juli 2003 bl.a. at udpegningen af området (...) på ansøgningstidspunktet, dvs. det tidspunkt hvor ansøgningen forelå i endelig form, forelå i en form som måtte anses for at opfylde betingelserne for at anvende § 4, stk. 3, nr. 3, i husdyrgødningsbekendtgørelsen som hjemmelsgrundlag.

I brev af 7. august 2003 klagede A til mig igen og bad mig behandle den tidligere indsendte klage af 18. december 2002. A anførte bl.a. at myndighederne ikke havde undersøgt forholdene tilstrækkeligt forud for afslaget og stadfæstelsen heraf, og at alle nødvendige oplysninger var fremsendt inden den 1. januar 2001. Det var ikke muligt at placere stalden et andet sted på grunden.

Den 9. oktober 2003 meddelte jeg A at jeg havde gennemgået styrelsens akter, og at jeg på grund af forældelse var afskåret fra at foretage mig noget vedrørende kommunens afgørelse af 24. januar 2001 og tilsynsrådets afgørelse af 3. september 2001 og sagsbehandlingen i tilknytning til disse afgørelser. Jeg var derimod ikke afskåret fra at behandle kommunens afgørelser af 25. juni 2001 og 18. september 2001, tilsynsrådets afgørelse af 15. maj 2002 og Skov- og Naturstyrelsens afgørelse af 20. juni 2002.

Jeg meddelte endvidere A at jeg var enig med kommunen og tilsynsrådet i at anmeldelsen ikke inden den 1. januar 2001 kunne anses for at opfylde betingelserne i husdyrgødningsbekendtgørelsens § 29, stk. 2 og 3. Jeg foretog mig derfor ikke mere vedrørende spørgsmålet om tidspunktet for indgivelsen af anmeldelsen.

Jeg bad imidlertid kommunen og Skov- og Naturstyrelsen om en udtalelse om hjemmelsgrundlaget for afslaget i relation til husdyrgødningsbekendtgørel-

sens § 4, stk. 3, nr. 3. Jeg bad desuden myndighederne komme ind på om forvaltningslovens regler om begrundelse og klagevejledning var overholdt.

I brev af 31. oktober 2003 udtalte kommunen bl.a. følgende:

“På grundlag af Regionplan 2001 blev (X) Kommunes Kommuneplan, Hovedstruktur og Rammer og Forudsætninger parallelt med anmelderens sag gennemført. Kommunalbestyrelsen vedtog kommuneplanforslaget den 27. februar 2001 og forslaget var i offentlig høring fra den 8. marts 2001 til den 3. maj 2001. Rammeplanen indeholdt blandt andet et nyt boligområde, benævnt i rammeplanen (...), der er beliggende ved anmelders ejendom, hvor svinestalden var tænkt opført, ved den eksisterende byzone. Kommuneplanen blev endelig vedtaget den 18. september 2001.

...

(X) Kommune tilskriver den 18. september 2001 anmelder, at sagsbehandlingen er påbegyndt. Anmelder har i brev opretholdt den tidligere placering af svinestalden, hvorfor det oplyses, at det er kommunens opfattelse, at stalden stadig ligger for tæt på boligområdet ved (...), som er udlagt i Regionplan 2001.

Med baggrund i Skov- og Naturstyrelsens vejledende udtalelse om administration af skærpede afstandsregler i Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, og ensilage mv., Bekendtgørelse nr. 1369 af 15. december 2000 og Kommuneplanen, hovedstruktur samt rammer og forudsætninger meddelte (X) Kommune afslag på den anmeldte svinestald for så vidt angår placeringen.

(X) Kommune har brugt ordvalget Regionplan 2001 med begrundelse om, at denne plan er kommunens retslige grundlag for udarbejdelse af Kommuneplanen, herunder Hovedstruktur, Ramme og Forudsætninger.

(X) Kommune har i sagsbehandlingen skønnet, at lovhjemmelen med udgangspunkt i afstandsbestemmelserne, § 4, stk. 3, 3) i Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, og ensilage mv., Bekendtgørelse nr. 1369 af 15. december 2000 var til stede, idet Kommuneplanens reelle indhold, herunder rammeplanen, var på plads i en sådan form, at der var tilstrækkelig lovhjemmel til at meddele afslag på den søgte placering.”

Skov- og Naturstyrelsen udtalte i brev af 24. februar 2004 bl.a. følgende:

“Det vil sige, at der på det tidspunkt, hvor ansøgningen fra (A) forelå i endelig form 5. september 2001, var planer for etablering af et fremtidigt byzoneområde indenfor 300 m af det påtænkte staldbyggeri, og at klager var orienteret herom af kommunen.

Spørgsmålet er herefter, om planlægningen for området (...), forelå i en form, som må anses for at opfylde betingelserne for at anvende § 4, stk. 1, første punktum, jf. stk. 3, nr. 3, i husdyrgødningsbekendtgørelsen som hjemmelsgrundlag for kommunens afgørelser.

Kommunens afgørelse af 18. september 2001 blev truffet samme dag, som den endelige kommuneplan blev godkendt af kommunalbestyrelsen.

Medmindre der er fastsat regler om andet skal myndighederne træffe afgørelse på det regelgrundlag, som gælder på afgørelsestidspunktet, hvilket også vil være udgangspunktet i denne sag. (jf. også ombudsmandens afgørelse af 13. september 2001, j.nr. 2001-2826-142). I den forbindelse bemærkes, at overgangsbestemmelsen i § 2 i bkg. nr. 1369 alene fraviger dette udgangspunkt for så vidt angår de anmeldelser, som er indgivet inden 1. januar 2001, men

ikke generelt forholder sig til spørgsmålet, om det er det planmæssige grundlag på ansøgningstidspunktet eller på afgørelsestidspunktet, der er afgørende. Det er Skov- og Naturstyrelsens vurdering, at det er det planmæssige grundlag på afgørelsestidspunktet, der skal lægges til grund for en afgørelse om, hvorvidt afstandskravet på 300 meter i § 4, stk. 3, nr. 3, er opfyldt og dermed for, om sagen skal behandles efter § 4, stk. 1, 1. eller 2. punktum.

Bekendtgørelsen indeholder ikke udtrykkelige bestemmelser om, hvornår retsvirkningen af en kommuneplan indtræder i forhold til husdyrgødningsbekendtgørelsens § 4, stk. 3, nr. 3.

Det er imidlertid styrelsens opfattelse, at vedtagelse af kommuneplanen er tilstrækkelig.

Det kan derimod anses for mere tvivlsomt, om et vedtaget forslag til kommuneplan er tilstrækkelig hjemmel til at afvise et forhåndsansøgt byggeri med henvisning til, at byggeriet ikke overholder de skærpede afstandskrav til fremtidigt byzoneområde ifølge rammedelen i et forslag til kommuneplan. Det er ligeledes tvivlsomt, om § 4, stk. 1, 1. punktum, jf. stk. 3, nr. 3, finder anvendelse i denne situation. Dette gælder også selvom forslaget til kommuneplan er udarbejdet til realisering af en regionplan og selv om regionplanen er vedtaget.

Såfremt bestemmelsen skulle finde anvendelse i de tidligere faser af planlægningen, havde det således på den ene side været mere nærliggende i § 4, stk. 3, nr. 3, at anvende udtrykket kommuneplanlægningen i stedet for kommuneplanen.

På den anden side har det været Skov- og Naturstyrelsens vurdering, at et forslag til kommuneplan, der - på ansøgningstidspunktet, dvs. det tidspunkt hvor anmeldelsen forelå i endelig form - er så fremskredent i processen som i denne sag, opfylder intentionerne i husdyrgødningsbekendtgørelsens 'eksisterende eller, ifølge kommuneplanens rammedel, fremtidigt byzone- eller sommerhusområde', selv om dette ikke fremgår udtrykkeligt af bestemmelsens ordlyd. I den konkrete sag får denne betragtning imidlertid ikke selvstændig betydning under hensyn til, at sagen efter styrelsens opfattelse skal afgøres efter forholdene på afgørelsestidspunktet den 18. september 2001, hvor kommunalbestyrelsen vedtager kommuneplanen endeligt.

Det er herefter Skov- og Naturstyrelsens vurdering, at den af klager ønskede lokalisering af byggeriet med vedtagelsen af kommuneplanen forudsatte kommunalbestyrelsens godkendelse efter § 4, stk. 1, første punktum i husdyrgødningsbekendtgørelsen.

Reglen i husdyrgødningsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, jf. stk. 2, betyder, at kommunalbestyrelsen *kan* godkende etablering af husdyrbrug på sådanne vilkår, at risikoen for forurening eller ikke uvæsentlige gener for omgivelserne begrænses. Det bemærkes, at (A) ikke tidligere har haft husdyr, men udelukkende plantebrug på ejendommen.

Efter Skov- og Naturstyrelsens vurdering er reglen i § 4 en undtagelse, som indebærer, at kommunen *kan*, men *ikke skal*, godkende en etablering - på baggrund af en i øvrigt lovlig begrundelse.

Det er Skov- og Naturstyrelsens opfattelse, at kommunalbestyrelsen med en i øvrigt lovlig begrundelse, har ret til at være restriktiv i sin meddelelse af tilladelser til etablering af husdyrbrug inden for de fastsatte afstandsgrænser uden at lave yderligere undersøgelser af de konkrete indvirkninger på miljøet, og gener for omboende. Efter Skov- og Naturstyrelsens vurdering er det således tilstrækkelig begrundelse for kommunens afgørelse, at stalden ønskes lokaliseret mindre end 300 meter fra planlagt boligbebyggelse (...) ifølge (X)

Kommunes Kommuneplan 2001-2012, jf. kommuneplanens rammebestemmelser, under hensyn til, at reglerne om mindsteafstand er udtryk for, at der er en formodning for, at husdyrbrug, der etableres inden for denne afstand, vil kunne give anledning til ikke uvæsentlige gener, herunder lugtgener for naboerne. Dette indebærer også, at det kun, *hvis* kommunalbestyrelsen beslutter at godkende, er påkrævet at foretage en nærmere undersøgelse og skønsafvejning af indvirkningen af en sådan etablering.

...

Skov- og Naturstyrelsen har vurderet, at der i sagen ikke var oplysninger, der kunne begrunde en omgørelse af kommunens afslag. Skov- og Naturstyrelsen har i sin afgørelse af 20. juni 2002 begrundet stadfæstelsen af kommunens afgørelse med baggrund i alle de foreliggende oplysninger, og ikke udelukkende ud fra den begrundelse, der forelå i (X) Kommunes afslag af 18. september 2001, hvilket der også er redegjort for. Desuden er der redegjort for klagemulighederne, og henvist til de relevante hjemmelsbestemmelser.

(A) har også klaget over Skov- og Naturstyrelsens langsommelige sagsbehandling. Hertil bemærkes, at Skov- og Naturstyrelsen naturligvis beklager, at sagen ikke som forventet blev besvaret senest 6 uger efter modtagelsen af alle oplysninger, som det ellers fremgår af styrelsens svarbrev af 11. februar 2002. Dette skyldes et stort arbejdspress på landbrugsområdet i Skov- og Naturstyrelsen.

...

(X) Kommunes sagsbehandling.

For så vidt angår kommunens afgørelse af 18. september 2001 bemærkes, at det er Skov- og Naturstyrelsens vurdering, at afgørelsen burde have indeholdt en henvisning til kommuneplanens rammedel og ikke kun til Regionplan 2001. For så vidt angår spørgsmålet om klagevejledning har Skov- og Naturstyrelsen noteret, at klagevejledning er fremsendt efterfølgende, og at kommunen i den forbindelse har præciseret, at klagefristen beregnes fra tidspunktet for meddelelse af klagevejledning.”

I brev af 24. marts 2004 kommenterede A myndighedernes udtalelser.

Ombudsmandens udtalelse

“Indledningsvis bemærkes at spørgsmålet om tidspunktet for indgivelsen af anmeldelsen ikke er omfattet af min undersøgelse. Jeg lægger til grund at fyldestgørende anmeldelse først forelå med Deres brev af 4. september 2001.

1. Afgørelserne

Regelgrundlaget for kommunens og Skov- og Naturstyrelsens afgørelser er bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage mv. (nr. 877 af 10. december 1998 med senere ændringer). Bekendtgørelsens § 4 havde denne ordlyd (som affattet ved bekendtgørelse nr. 1369 af 15. december 2000):

‘§ 4. Kommunalbestyrelsen kan godkende etablering, udvidelse og ændring af husdyrbrug, herunder stalde og lignende, og gødningsopbeva-

ringsanlæg inden for de i stk. 3 nævnte afstande. Etablering, udvidelse og ændring uden for de i stk. 3 nævnte afstande, samt udvidelse og ændring, der inden for disse afstande ikke medfører forøget forurening, kan ske uden godkendelse, jf. dog §§ 29-30.

Stk. 2. ...

Stk. 3. Afstande for lokalisering af husdyrbrug med mere end 15 dyreenheder, jf. dog stk. 4:

...

3) Til eksisterende eller, ifølge kommuneplanens rammedel, fremtidigt byzone- eller sommerhusområde 300 m

...'

Reglerne trådte i kraft den 1. januar 2001, og det var disse regler Deres sag skulle behandles efter, da De ikke inden den 1. januar 2001 havde indgivet behørig anmeldelse. (Efter de før 1. januar 2001 gældende regler var afstandskravet 100 m).

Som det fremgår af reglerne, skulle etablering af husdyrbrug inden for den nævnte afstand af 300 m godkendes af kommunen. Afstanden blev beregnet til eksisterende eller ifølge kommuneplanens rammedel fremtidigt byzone- eller sommerhusområde.

Kommunen har i sin afgørelse af 25. juni 2001 henvist til at bygningen skulle 'holdes mindst 300 m fra det i forslag til kommuneplanen benævnte område (...) udlagt til åben-lav boligbebyggelse'. Da bygningen skulle ligge inden for denne afstand, kunne kommunen ikke godkende opførelsen.

I kommunens afgørelse af 18. september 2001 henviste kommunen til at stalden lå for tæt på det område ved (...) som var udlagt i Regionplan 2001.

Jeg lægger til grund at kommunens oplysning om afstanden er korrekt.

Som det ses, henviste kommunen dels til forslaget til kommuneplan, dels til regionplanen. Skov- og Naturstyrelsen stadfæstede afgørelsen. Styrelsen skrev i brev af 11. juli 2003 at udpegningen af området (...) på ansøgningstidspunktet forelå i en form som måtte anses for at opfylde betingelserne for at anvende bekendtgørelsens § 4, stk. 3, nr. 3. I udtalelsen til mig har styrelsen anført at det ikke var det planmæssige grundlag på ansøgningstidspunktet, men derimod det planmæssige grundlag på afgørelsestidspunktet der var afgørende for om opførelsen krævede god-

kendelse efter § 4, stk. 1, 1. pkt. Styrelsen har endvidere givet udtryk for den opfattelse at et forslag til kommuneplan der på ansøgningstidspunktet var så fremskredent som i denne sag, opfylder intentionerne bag bekendtgørelsens § 4, stk. 3, nr. 3.

Således som bestemmelsen i § 4, stk. 3, nr. 3, er formuleret, er det efter min opfattelse uden videre klart at en regionplan ikke kan anses for omfattet af bestemmelsen.

I kommunens afgørelse af 25. juni 2001 henvistes til et forslag til kommuneplan.

Spørgsmålet er om et forslag til kommuneplan kan udgøre tilstrækkelig hjemmel til afslaget efter § 4, stk. 3, nr. 3. Det er almindeligt antaget at en kommuneplan først har retsvirkning fra tidspunktet for planens endelige vedtagelse og i enkelte tilfælde - som ikke har betydning for denne sag - først når der er foretaget offentlig bekendtgørelse af planen. Jeg henviser til Anne Birte Boeck, Lov om planlægning, 2. udgave (2002), s. 155. Begrundelsen herfor er navnlig hensynet til grundejeres mulighed for at forudse hvilken bebyggelse der vil kunne etableres på en ejendom. Hvis det havde været hensigten at afstandsreglen skulle gælde i forhold til et forslag til kommuneplan, burde dette have fremgået udtrykkeligt af bestemmelsen. Det er på denne baggrund min opfattelse at det alene er en endeligt vedtaget kommuneplan som kan anses for omfattet af bestemmelsen.

Jeg er enig med Skov- og Naturstyrelsen i at det er det planmæssige grundlag på afgørelsestidspunktet der er afgørende for om opførelsen krævede godkendelse.

Da kommunen traf afgørelse den 25. juni 2001, var kommuneplanen ikke vedtaget endnu. Opførelsen af bygningen krævede derfor ikke godkendelse forudsat at der var indgivet behørig anmeldelse. Fyldestgørende anmeldelse forelå først med Deres brev af 4. september 2001, og kommunens frist på 2 uger til at komme med indsigelser løb derfor fra den dag anmeldelsen blev modtaget, hvilket var den 5. september 2001, jf. Bygningsreglement 1995, afsnit 1.6, stk. 2, 2. pkt. Afslaget af 18. september 2001 blev givet inden fristens udløb og samme dag som kommuneplanen blev vedtaget. I afslaget henviste kommunen imidlertid ikke til den vedtagne kommuneplan, men til regionplanen, angiveligt fordi denne udgjorde det retlige grundlag for udarbejdelse af kommuneplanen. Kommunen har i udtalelsen af 31. oktober 2003 til mig anført at kommuneplanens reelle indhold var på plads i en sådan form at kommunen skønnede at der var tilstrækkelig lovhjemmel til at meddele afslag. Dette kan efter min mening kun forstås således at kommuneplanen endnu ikke var vedtaget da afgørelsen om afslaget blev truffet. For dette taler tillige at kom-

muneplanen først blev vedtaget på kommunalbestyrelsens møde om aftenen den 18. september 2001.

Som nævnt ovenfor er det min opfattelse at det alene er en endeligt vedtaget kommuneplan som kan udgøre tilstrækkelig hjemmel til et afslag efter § 4, stk. 3, nr. 3. Jeg anser det for beklageligt at kommunen såvel ved afslaget af 25. juni 2001 som ved afslaget af 18. september 2001 lagde til grund at forslaget til kommuneplanen alene eller sammen med regionplanen kunne udgøre hjemmelsgrundlaget efter husdyrgødningsbekendtgørelsens § 4, stk. 3, nr. 3.

Skov- og Naturstyrelsen burde have været opmærksom på at kommuneplanen, som oplyst i klagen, først blev vedtaget om aftenen den 18. september 2001, og at der derfor kunne være et hjemmelsproblem. Styrelsen burde endvidere have påtalt over for kommunen at afslaget af 25. juni 2001 til dels byggede på en fejlagtig opfattelse vedrørende hjemmelsgrundlaget.

Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse. Da kommuneplanen imidlertid blev vedtaget samme dag som afslaget af 18. september 2001 og inden udløbet af 2-ugers-fristen, foretager jeg mig efter omstændighederne ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

De har anført at kommunen lige fra starten bevidst forhalede sagen med det formål at få gennemført det planmæssige grundlag som gjorde det muligt at afslå opførelsen af stalden.

Tilsynsrådet for Roskilde Amt udtalte den 15. maj 2002 at det ikke fandt at kommunen bevidst havde forhalet sagen idet kommunen havde meddelt Dem at der manglede oplysninger, ved breve af 7. og 20. december 2000 og brev af 26. januar 2001. Tilsynsrådet lagde vægt på at de oplysninger der manglede, fremgik af brevet af 7. december 2000.

Jeg kan tilslutte mig tilsynsrådets opfattelse hvorefter der ikke er grundlag for at antage at kommunen bevidst forhalede sagen. Der er ikke i sagens akter tilstrækkeligt belæg for at antage at kommunens beslutning om at der skulle indhentes landzonetilladelse, skyldtes et ønske om at forhale sagen. Det kan heller ikke give mig grundlag for kritik at sagen lå stille mens landzonesagen verserede i HUR. Herefter traf kommunen afgørelse som blev meddelt Dem i brev af 25. juni 2001. Som nævnt berede afgørelsen på en fejlagtig opfattelse vedrørende retsgrundlaget idet kommunen antog at forslaget til kommuneplanen udgjorde tilstrækkelig hjemmel for et afslag. Dette taler ligeledes imod at der var tale om en bevidst forhaling af sagen indtil kommuneplanen var vedtaget. Kommunen oplyste desuden i afgørelsen af 25. juni 2001 at De ikke havde indgivet fyldestgørende anmeldelse.

Det er efter min mening et ejendommeligt sammentræf at afgørelsen af 18. september 2001 blev truffet samme dag som kommuneplanen blev vedtaget. Kommunen skrev i brev af 7. september 2001 at De kunne forvente besked 14 dage fra den 5. september 2001. Det skyldtes at Deres byggesagsbehandler var på ferie, men det ville blive tilstræbt at sagen blev behandlet inden for fristen på de 14 dage. Dette giver mig anledning til at bemærke at der ikke i bygningsreglementet er mulighed for at dispensere fra fristen. Afgørelsen blev da også truffet inden fristen udløb. Ud fra de foreliggende oplysninger har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage at kommunen bevidst forhalede sagen efter modtagelsen af Deres brev af 4. september 2001.

2. Øvrige spørgsmål

a. Begrundelse

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., skal en begrundelse for en afgørelse indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Der skal være en præcis henvisning til den eller de bestemmelser der er anvendt. Hvis afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. § 24, stk. 1, 2. pkt. Endvidere må begrundelsen ikke være misvisende eller være affattet på en måde der kan give anledning til misforståelser. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven (2001), s. 442 ff.

Kommunens afgørelse af 25. juni 2001 om ikke at godkende det planlagte byggeri blev begrundet med dels at der ikke var indgivet fyldestgørende anmeldelse, dels at byggeriet ikke kunne opfylde det skærpede afstandskrav. Der var således tale om en afgørelse truffet dels efter husdyrgødningsbekendtgørelsens § 29, stk. 2 og 3, herunder Bygningsreglement 1995, dels efter husdyrgødningsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, 1. pkt., jf. stk. 3, nr. 3.

Begrundelsen skulle derfor have været ledsaget af en direkte henvisning til disse regler, herunder de relevante punkter i bygningsreglementet. Den indirekte henvisning til § 29, stk. 2, som er anført i citatet fra Skov- og Naturstyrelsens brev, er efter min mening ikke tilstrækkelig. Dette gælder ligeledes henvisningen i klagevejledningen til § 29. Henvisningen til § 30 er irrelevant og derfor misvisende.

Kommunen har bl.a. brugt følgende formulering: 'Den forhåndsansøgte staldbygning ligger inden for denne afstand, hvilket medfører, at godkendelse til opførelse ikke kan meddeles, hvorfor sagen henlægges.' Denne

kategoriske formulering kan give indtryk af at kommunen ikke har skønnet om tilladelse alligevel kunne gives.

Det fremgår imidlertid af sagens akter at kommunen under behandlingen af sagen har været opmærksom på at etableringen kunne medføre lugtgener. Jeg lægger derfor til grund at kommunen udøvede et skøn i forbindelse med afslaget. Begrundelsen burde derfor have indeholdt en angivelse af de hovedhensyn der var bestemmende for skønsudøvelsen.

Kommunens anvendelse af formuleringen 'sagen henlægges' var efter min mening egnet til at skabe misforståelser. Herved kunne modtageren få indtryk af at der var tale om en intern administrativ beslutning i stedet for meddelelse af en myndighedsafgørelse. At det ikke var tilfældet, fremgik først i slutningen af brevet.

Afgørelsen af 18. september 2001 indeholdt heller ingen angivelse af de hovedhensyn der havde været bestemmende for skønsudøvelsen.

Det er min opfattelse at de nævnte begrundelsesmangler er beklagelige. Skov- og Naturstyrelsen burde have påtalt manglerne over for kommunen. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

b. Klagevejledning

Efter forvaltningslovens § 25, stk. 1, skal afgørelser der kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, være ledsaget af en klagevejledning.

Afgørelsen af 25. juni 2001 angav ikke at der efter husdyrgødningsbekendtgørelsens § 4 kunne klages over afgørelsen til Skov- og Naturstyrelsen, jf. bekendtgørelsens § 34, stk. 1.

Afgørelsen af 18. september 2001 var ikke ledsaget af en klagevejledning. Først efter to henvendelser til kommunen fik De ved brev af 4. oktober 2001 vejledning om at afgørelsen kunne indbringes for Skov- og Naturstyrelsen.

Jeg anser den mangelfulde klagevejledning for beklagelig. Skov- og Naturstyrelsen burde have påtalt manglerne over for kommunen. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

Kommunen har i brev af 23. oktober 2001 til Skov- og Naturstyrelsen beklaget at kommunen i brev af 4. oktober 2001 angav et forkert tidspunkt for klagefristens begyndelse.

c. Skov- og Naturstyrelsens sagsbehandlingstid

En borger der rejser en sag over for en myndighed, bør have et svar fra myndigheden inden 1 måned efter sagens modtagelse. Dette fremgår bl.a. af Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling mv. (X) Kommune sendte klagen videre til styrelsen med brev af 23. oktober 2001, og De hørte ikke fra styrelsen før denne i brev af 11. februar 2002 bekræftede modtagelsen.

Styrelsen oplyste i brevet af 11. februar 2002 at sagen normalt kunne forventes afsluttet senest 6 uger efter modtagelse af alle oplysninger. Det skete ikke.

Når behandlingen af en sag vil tage længere tid end sædvanligt, bør myndigheden underrette den der er part i sagen, jf. Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven, 1986, pkt. 207. De modtog ingen underretning ved udløbet af de 6 uger.

I brev af 30. april 2002 rykkede De for svar. Rykkerskrivelser fra den der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør i almindelighed besvares med det samme, jf. vejledningen til forvaltningsloven, pkt. 208. Deres rykker ses ikke besvaret.

Jeg anser disse mangler for beklagelige. Jeg har gjort styrelsen bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”