

Udskriftsdato: 21. december 2025

FOU nr 2016.22 (Gældende)

2016-22. Utilstrækkelig sagsoplysning i sag om opførelse af en gyllebeholder uden landzonetilladelse

Ministerium: Folketinget

2016-22. Utilstrækkelig sagsoplysning i sag om opførelse af en gyllebeholder uden landzonetilladelse

En kommune havde givet tilladelse til opførelse af en gyllebeholder, uden at der forelå en landzone-tilladelse. Opførelse af bygninger i landzone uden landzonetilladelse – herunder gyllebeholdere – kræver, at bygningen er erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift som landbrugsejendom.

En nabo klagede til ombudsmanden. Kommunen havde ikke nærmere oplysninger om ejendommens dyrehold, planteproduktion eller gylleforbrug. Kommunen havde ikke lavet notat om, hvordan den på ansøgningstidspunktet havde vurderet, at gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig for driften af ejendommen. Kommunen havde heller ikke efterfølgende redegjort for, hvordan kommunen på grundlag af sagens oplysninger kunne vurdere, at gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig.

Ombudsmanden mente derfor ikke, at kommunen havde foretaget en tilstrækkelig konkret vurdering af, om gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift. Kommunen havde således ikke opfyldt pligten efter bygningsreglementet og landzonereglerne til at undersøge, om en byggetilladelse krævede, at der forelå en landzonetilladelse.

Ombudsmanden henstillede derfor til kommunen, at den genoptog behandlingen af sagen med henblik på at foretage en konkret vurdering af, om gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig.

Ombudsmanden kritiserede endvidere kommunen for dens generelle praksis, hvorefter gyllebeholdere altid var erhvervsmæssigt nødvendige, når gyllen anvendtes som gødning på ejendommens arealer. Ombudsmanden henstillede derfor til kommunen, at kommunen også ændrede sin praksis.

Afslutningsvis udtalte ombudsmanden, at Statsforvaltningen i sin tilsynssag over for kommunen burde have påtalt kommunens utilstrækkelige sagsoplysning.

(Sag nr. 15/00072)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Baggrunden for og omfanget af min undersøgelse

I brev af 2. januar 2015 klagede I til mig over Statsforvaltningens afgørelse af 28. november 2014 i sagen. Statsforvaltningen havde – efter min foreløbige redegørelse af 31. januar 2013 – genoptaget sagen og rejst en tilsynssag over for kommunen.

Statsforvaltningen udtalte i sin afgørelse af 28. november 2014, at den ikke havde tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om daværende Nysted Kommunes dispositioner eller undladelser ved behandlingen af ansøgningen om byggetilladelse til gyllebeholderen havde været i overensstemmelse med lovgivningen.

Statsforvaltningen udtalte endvidere – for så vidt angår spørgsmålet om manglende landzonetilladelse – at som sagen nu forelå oplyst, fandt Statsforvaltningen ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at antage, at gyllebeholderen ikke var erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift som landbrugsejendom på tidspunktet for afgørelsen den 20. december 2006.

På baggrund af jeres klage anmodede jeg den 8. september 2015 både kommunen og Statsforvaltningen om udtalelser i sagen, og den 2. november 2015 modtog jeg myndighedernes udtalelser. I meddelte mig i brev af 7. december 2015, at I ikke havde bemærkninger til myndighedernes udtalelser.

Jeg har efter modtagelsen af myndighedernes udtalelser valgt hovedsagligt at koncentrere min fornyede undersøgelse i sagen til kommunens sagsoplysning i forhold til spørgsmålet om landzonetilladelse.

2. Retsgrundlag

Sagen drejer sig om, hvorvidt kommunen (i december 2006) kunne udstede en tilladelse til opførelse af gyllebeholderen, uden at der forelå en landzonetilladelse, fordi gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift.

Disse spørgsmål er reguleret af planlovens § 35, stk. 1, og § 36, stk. 1, nr. 3. § 35, stk. 1, i planloven (på tidspunktet for meddelelse af byggetilladelsen offentliggjort som lovbekendtgørelse nr. 883 af 18. august 2004) havde følgende ordlyd:

”§ 35. I landzoner må der ikke uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, jf. dog §§ 36–38. ”

Bestemmelsen i planlovens § 36, stk. 1, nr. 3, havde følgende ordlyd:

”§ 36. Tilladelse efter § 35, stk. 1, kræves ikke til:

...

3) Byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovbrugsejendom eller for udøvelse af fiskerierhvervet, jf. dog stk. 2. ”

Der er endvidere udstedt en vejledning nr. 9563 af 16. oktober 2002 om landzoneadministration, ”Planlovens §§ 34-38” (landzonevejledningen). Det fremgår heraf, at der skal være tale om en erhvervsmæssig

nødvendighed, og at denne nødvendighed skal vurderes konkret i forhold til den enkelte ejendom, som ansøgningen angår (pkt. 1.3.1 i vejledningen).

Følgende fremgår endvidere af landzonevejledningen (pkt. 3.1):

”Når kommunalbestyrelsen modtager *ansøgning om byggetilladelse*, følger det af afsnit 1.8 i Bygningsreglement 1995 og afsnit 1.8 i Bygningsreglement for småhuse 1998 (nu afsnit 1.10 i Bygningsreglement 2015) at kommunalbestyrelsen skal påse at anden lovgivning, bl.a. planloven, er overholdt.”

Den 11. februar 2004 traf det daværende Naturklagenævn afgørelse i en sag (NKO nr. 316 fra 2004, afgørelse A) om opførelse af en gyllebeholder på en landbrugsejendom uden dyrehold. Nævnet udtalte bl.a., at hvis ”gyllen helt eller delvis skal anvendes på andre ejendomme, eller hvis en gyllebeholder får en opbevaringskapacitet, der ligger udover sædvanlig kapacitet set i forhold til ejendommens landbrugsareal, vil gyllebeholderen ikke kunne anses for at være erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift og kræver således en landzonetilladelse”.

Den 10. november 2015 afsagde Højesteret dom i en sag om forståelse af ejendomsbegrebet i planlovens § 36, stk. 1, nr. 3. Dommen er trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2016.726H. Højesteret tiltrådte Østre Landsrets vurdering i dom afsagt den 16. oktober 2014 af, at ejendomsbegrebet i overensstemmelse med Natur- og Miljøklagenævnets faste praksis skal forstås som den matrikulært afgrænsede ejendom.

3. Kommunens oplysningsgrundlag

Det fremgår af sagen, at ansøgningen om tilladelse til opførelse af gyllebeholderen blev indgivet på et fortrykt skema om byggetilladelse efter ”Bygningsreglementet 1995” underskrevet den 7. november 2006.

Vedlagt ansøgningen var en tegning, som viste, at gyllebeholderen skulle placeres 12 meter fra eksisterende bygninger på ejendommen. Ansøgningen indeholdt derudover alene oplysninger om ansøgerens/ejeren navn, ejendommens adresse og matrikelbetegnelsen, og at der var tale om nybygning af en gylletank på 1.509 m³.

Som sagen tidligere har været oplyst for mig, havde kommunen – da den meddelte byggetilladelsen – ikke oplysninger om ejendommens dyrehold, planteproduktion eller gyllebehov.

I min høring af 8. september 2015 stillede jeg derfor en række uddybende spørgsmål til kommunen om oplysningsgrundlaget i sagen. Jeg skrev bl.a. følgende:

”1. Som sagen foreligger oplyst for mig på nuværende tidspunkt, må jeg forstå, at kommunen, da den i 2006 meddelte byggetilladelse, ikke havde nærmere oplysninger om ejendommens dyrehold og planteproduktion. Jeg beder kommunen om at udtale sig om, hvorvidt min forståelse er korrekt.

Jeg beder på den baggrund Guldborgsund Kommune om at forklare, hvordan Guldborgsund Kommune mener, at det er muligt – på det oplysningsgrundlag, som kommunen havde, da den i 2006 meddelte byggetilladelse – at vurdere, at en gyllebeholder var erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift, herunder at driften af ejendommen gjorde det erhvervsmæssigt nødvendigt at opføre en 1509 m³ gyllebeholder med et bebygget areal på ca. 402 m²?

2. Som Guldborgsund Kommunes udtalelse af 19. maj 2014 til Statsforvaltningen er gengivet i Statsforvaltningens afgørelse af 28. november 2014, må jeg forstå, at Guldborgsund Kommune på ny har vurderet den erhvervsmæssige nødvendighed af gyllebeholderen. Kommunen skulle således have udtalt, at det er 'Guldborgsund Kommunes klare vurdering, at gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig på godkendelsestidspunktet'.

Jeg beder Guldborgsund Kommune om at oplyse, hvilke faktiske oplysninger om gyllebehovet på ejendommen Guldborgsund Kommune i maj 2014 lagde til grund for sin vurdering af, at en 1509 m³ gyllebeholder med et bebygget areal på ca. 402 m² var erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift som landbrugsejendom på ansøgningstidspunktet. ”

Kommunen har i sin udtalelse af 23. september 2015 til mig henvist til sin tidligere udtalelse om sagen af 19. maj 2014 til Statsforvaltningen.

Følgende fremgår bl.a. af udtalelsen af 19. maj 2014:

”Guldborgsund Kommune har tidligere oplyst, at der i sagen fra Nysted Kommune ikke er noteret, hvorledes Nysted Kommune foretog vurdering af spørgsmålet om gyllebeholderens erhvervsmæssige nødvendighed.

Da der ikke er noteret særligt herom, må det efter Guldborgsund Kommunes opfattelse lægges til grund, at Nysted Kommune vurderede, at gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig. Det bemærkes i den forbindelse, at det tilsyneladende har været sædvanlig praksis i de tidligere kommuner ikke at udarbejde notater om lovgennemgangen i forhold til bygningsreglementet.

Det er ligeledes Guldborgsund Kommunes klare vurdering, at gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig på godkendelsestidspunktet. Praksis i denne type sager var og er, at gyllebeholdere på ejendomme også uden dyrehold var og er erhvervsmæssigt nødvendige, når gyllen blev anvendt som gødning på ejendommens arealer. ”

Kommunen har i sin udtalelse af 23. september 2015 herudover bl.a. anført følgende:

”I denne skrivelse præciseres det, at det var normal praksis, at en bygning opført mindre end 20 meter fra eksisterende byggeri ikke krævede særskilt landzonetilladelse.

Ligeledes skal det fremhæves, at praksis i denne type sager var og er, at gyllebeholdere på ejendomme også uden dyrehold var og er erhvervsmæssigt nødvendige, når gyllen blev anvendt som gødning på ejendommens arealer (planteproduktion).

Udover dette har Kommunen ikke yderligere bemærkninger til sagen. ”

4. Min vurdering i forhold til kommunen

Det er et grundlæggende princip i dansk forvaltningsret, at det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv at fremskaffe de fornødne oplysninger om en sag. En sag skal således undersøges af myndigheden så langt, som det er nødvendigt for at træffe en forsvarlig afgørelse, jf. pkt. 199 om den såkaldte officialmaksime i vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven.

a. Den konkrete sag

Kommunen har i sin udtalelse af 19. maj 2014 til Statsforvaltningen oplyst, at der i sagen ikke er lavet noget om, hvordan kommunen på ansøgningstidspunktet vurderede, at gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig for driften af ejendommen.

På baggrund af kommunens udtalelse må jeg endvidere lægge til grund, at kommunen – da den i 2006 meddelte byggetilladelse – ikke havde nærmere oplysninger om ejendommens dyrehold og planteproduktion, og at kommunen ingen faktiske oplysninger havde om gyllebehovet på ejendommen.

Som sagen – efter kommunens udtalelse til mig – nu foreligger oplyst, mener jeg umiddelbart ikke, at det er muligt at vurdere, om gyllebeholderen er erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift som landbrugsejendom. Da kommunen heller ikke – som svar på min anmodning af 8. september 2015 herom – har forklaret, hvordan kommunen har kunnet foretage denne vurdering, er det min opfattelse, at kommunen har tilsidesat officialprincippet, da den ikke har opfyldt pligten efter bygningsreglementet og landzonereglerne til at undersøge, om en byggetilladelse til gyllebeholderen var i strid med planlovens regler.

Jeg mener således ikke, at kommunen i sagen kan have foretaget en tilstrækkelig konkret vurdering af, om en 1509 m³ gyllebeholder med et bebygget areal på 402 m² var erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift.

Jeg har gjort kommunen bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til kommunen, at den genoptager behandlingen af sagen med henblik på at foretage en konkret vurdering af gyllebeholderens erhvervsmæssige nødvendighed.

Jeg har henledt kommunens opmærksomhed på, at den erhvervsmæssige nødvendighed skal vurderes i forhold til den konkrete ejendom, således som denne er matrikulært afgrænset, jf. Højesterets dom af 10. november 2015, jf. ovenfor pkt. 2.

Hvis kommunen på grundlag af en konkret vurdering ikke kan konstatere, at gyllebeholderen var eller er erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift som landbrugsejendom, må kommunen rejse en sag om retlig eller fysisk lovliggørelse og i den forbindelse indhente oplysninger om, hvorvidt ejeren kræver

at få gyllebeholderen retligt lovliggjort. I givet fald må kommunen herefter i første omgang afgøre, om gyllebeholderen kan bibeholdes på grundlag af en landzonetilladelse, jf. planlovens § 35.

Er betingelserne for udstedelse af landzonetilladelse ikke opfyldt, må kommunen vurdere, om gyllebeholderen uanset det manglende hjemmelsgrundlag undtagelsesvis kan bibeholdes på grundlag af de almindelige forvaltningsretlige regler om ugyldighed ved manglende hjemmel, hvorefter helt særlige forhold – såkaldte tertiære momenter – undtagelsesvis kan føre til, at en forvaltningsafgørelse som f.eks. en byggetilladelse kan opretholdes som gyldig trods en hjemmelsmangel. Jeg henviser i den forbindelse til Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 450 ff.

Kan gyllebeholderen ikke bibeholdes efter nogen af de nævnte regelsæt, må kommunen iværksætte en fysisk lovliggørelse (påbud om at nedbringe gyllebeholderens størrelse til det erhvervsmæssigt nødvendige).

Jeg har bedt kommunen om at orientere mig om sagens resultat, men foretager mig i øvrigt ikke mere i sagen.

Jeg bemærker i den forbindelse, at kommunens vurdering af gyllebeholderens erhvervsmæssige nødvendighed, eventuel afgørelse om udstedelse af landzonetilladelse og eventuelle påbud om fysisk lovliggørelse alle kan indbringes af klageberettigede for Natur- og Miljøklagenævnet (planlovens § 58, stk. 1, nr. 1 og 4), og at ombudsmanden ikke kan behandle klager over disse forhold, før Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse (ombudsmandslovens § 14).

b. Generel praksis

For så vidt angår det, som kommunen i sin udtalelse har anført om sagsbehandlingen generelt, bemærker jeg følgende:

Det fremgår, at kommunen har en praksis om, at gyllebeholdere – også på ejendomme uden dyrehold – er erhvervsmæssigt nødvendige, når gyllen anvendes som gødning på ejendommens arealer.

Jeg er enig i, at en gyllebeholder – også på en ejendom uden dyrehold – kan være erhvervsmæssigt nødvendig.

Som det fremgår ovenfor, følger det imidlertid af landzonevejledningen og af Natur- og Miljøklagenævnets praksis, at der i hver enkelt sag skal foretages en konkret vurdering af, om et byggeri er erhvervsmæssigt nødvendigt i forhold til den pågældende ejendom. Dette pligtmæssige skøn indebærer efter min opfattelse, at en helt generel praksis om, at en gyllebeholder – også på ejendomme uden dyrehold – altid er erhvervsmæssigt nødvendig, hvis gyllen anvendes på egne arealer, ikke er forenelig med landzonereglerne.

Jeg henviser i den forbindelse også til den ovennævnte afgørelse fra det daværende Naturklagenævn, hvorefter det – for at en gyllebeholder kan anses for at være erhvervsmæssigt nødvendig – kræves, at opbevaringskapaciteten ikke ligger ud over det sædvanlige i forhold til ejendommens landbrugsareal. En sådan vurdering må forudsætte, at der foretages et konkret skøn i den enkelte sag.

Jeg har gjort kommunen opmærksom på min retsopfattelse i forhold til en sådan helt generel praksis på området, og jeg har henstillet til kommunen, at kommunen i tilsvarende sager fremover foretager en konkret vurdering. Jeg har bedt kommunen om at underrette mig om, hvilke tiltag kommunen iværksætter for at sikre en ændring af praksis på dette punkt.

5. Statsforvaltningens vurdering af kommunens sagsbehandling

Som det fremgår ovenfor, udtalte Statsforvaltningen i sin afgørelse af 28. november 2014, at den ikke havde tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om Nysted Kommunes dispositioner eller undladelser ved behandlingen af ansøgningen om byggetilladelse til gyllebeholderen havde været i overensstemmelse med lovgivningen.

På baggrund af ovenstående er det min opfattelse, at Statsforvaltningen burde have påtalt, at kommunen i sagen havde tilsidesat officialprincippet, da kommunen ikke havde opfyldt pligten efter bygningsreglementet og landzonereglerne til at undersøge, om en byggetilladelse til gyllebeholderen var i strid med planlovens regler.

Jeg har gjort Statsforvaltningen bekendt med min opfattelse.

Samlet set foretager jeg mig herefter ikke mere i anledning af jeres klage.

Sagsfremstilling

På baggrund af min foreløbige redegørelse af 31. januar 2013 rejste Statsforvaltningen den 12. marts 2013 en tilsynssag over for Guldborgsund Kommune i anledning af klagen over, at Nysted Kommune i 2006 gav tilladelse til opførelse af en gyllebeholder på ejendommen X.

I brev af 10. februar 2014 bad Statsforvaltningen Guldborgsund Kommune om en udtalelse om bl.a. spørgsmålet om landzonetilladelse efter planloven.

Den 19. maj 2014 udtalte Guldborgsund Kommune bl.a. følgende:

”Daværende Nysted Kommune meddelte i december 2006 byggetilladelse til opførelse af gyllebeholderen uden landzonetilladelse.

I henhold til planlovens § 36, stk. 1, nr. 3 og stk. 2, 1. pkt, kræves der ikke landzonetilladelse efter planlovens § 35 til byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendig for den pågældende ejendoms drift som landbrugsejendom, når bygningerne opføres i tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarea-

ler. Det er normal praksis at en bygning opført mindre end 20 meter fra eksisterende byggeri, er opført i tilknytning til eksisterende byggeri.

Gyllebeholderen er opført 16 meter fra eksisterende bygninger på ejendommen og dermed i tilknytning til eksisterende bygninger på ejendommen.

Guldborgsund Kommune har tidligere oplyst, at der i sagen fra Nysted Kommune ikke er noteret, hvorledes Nysted Kommune foretog vurdering af spørgsmålet om gyllebeholderens erhvervsmæssige nødvendighed.

Da der ikke er noteret særligt herom, må det efter Guldborgsund Kommunes opfattelse lægges til grund, at Nysted Kommune vurderede, at gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig. Det bemærkes i den forbindelse, at det tilsyneladende har været sædvanlig praksis i de tidligere kommuner ikke at udarbejde notater om lovgennemgangen i forhold til bygningsreglementet.

Det er ligeledes Guldborgsund Kommunes klare vurdering, at gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig på godkendelsestidspunktet. Praksis i denne type sager var og er, at gyllebeholdere på ejendomme også uden dyrehold var og er erhvervsmæssigt nødvendige, når gyllen blev anvendt som gødning på ejendommens arealer (planteproduktion).

Oplysningen om at gyllebeholderen skulle bruges af andre naboer, er først fremkommet senere i forbindelse med ansøgningen om opbevaring af spildevandsslam.

A har i e-mail den 4. april 2014 oplyst følgende: 'Jeg har lavet den gylletank, fordi jeg har brug for den'.

Ved brev af 10. juli 2014 bad Statsforvaltningen ejeren af ejendommen X om oplysninger og skrev bl.a. følgende:

"Til brug for Statsforvaltningens behandling af sagen om din gyllebeholder anmoder vi om følgende oplysninger:

- 1) Oplysning om, hvad du havde til hensigt at bruge gyllebeholderen til, da du søgte om tilladelse til at opføre den.

Vi har bemærket, at du har svaret Guldborgsund Kommune, at du har lavet gylletanken, fordi du har brug for den.

Dette svar siger imidlertid ikke udtrykkeligt, hvad gyllebeholderen var tænkt til på ansøgningstidspunktet.

Vi ønsker oplyst, om du havde til hensigt at bruge gyllebeholderen til opbevaring af gylle som gødning for ejendommen eller også til opbevaring af gylle til anvendelse på andre ejendomme.

Hvis du havde til hensigt kun at anvende gyllen på din ejendom, anmoder vi om dine bemærkninger til, om gyllebeholderens opbevaringskapacitet var passende i forhold til ejendommens landbrugsareal.

2) Kopi af eventuelt regnskab for ejendommens brug af gødning for 2007.

3) Kopi af eventuel mark- og gødningsplan for 2007.

4) Oplysning om, hvilken planteproduktion der var på ejendommen i 2007. ”

Af Statsforvaltningens notat om telefonsamtaler med ejeren af ejendommen X henholdsvis den 16. og 23. juli 2014 fremgår følgende:

”Tlf. henvendelse den 16. juli 2014 fra A, som oplyser, at han på ansøgningstidspunktet havde til hensigt at benytte gyllebeholderen til gylle til eget brug. Det er muligt, at gyllebeholderen kan være bygget lidt større end til eget forbrug, da han ansøgte om byggetilladelse. A bemærker, at det ellers kunne have været, at han efter et par år ville have været nødt til at opføre en gyllebeholder mere på grund af anskaffelse af mere jord. Udviklingen går i retning af udvidelser, så man kan tale om fremtidssikring af ejendommen. Det første år havde han kun lidt gylle i beholderen. Han mener, at naboen/naboer havde et par 100 m² i beholderen, men han kan ikke huske det nøjere. De fik lov at bruge beholderen, når deres egen var fyldt, og hentede det igen, når de skulle bruge det.

A oplyser, at han året efter opførelsen fik mere jord. Han kan ikke lige huske, hvor meget jord det drejede sig om. Men efter det første år har gyllebeholderen kun været anvendt til eget brug.

A tror ikke, at han har regnskab/mark- og gødningsplan for 2007, men vil finde ud af det inden for en uge. Statsforvaltningen må indhente oplysninger herom, hvis de foreligger andetsteds.

...

Tlf. henvendelse den 23. juli 2014 fra A, som oplyser, at han ikke kan finde gødningsregnskab for 2007. Han har indgivet oplysningerne til Plantedirektoratet og Fødevarestyrelsen.

Om planteproduktionen oplyser A, at der er tale om byg, hvede, roer, raps. ”

Ved brev af 31. juli 2014 bad Statsforvaltningen NaturErhvervstyrelsen om en udtalelse om den erhvervsmæssige nødvendighed af gyllebeholderen ved opførelsen. Det fremgår bl.a. af Statsforvaltningens notat om telefonsamtale med en medarbejder fra NaturErhvervstyrelsen samme dag, at det i NaturErhvervstyrelsens vurdering ”vil indgå, om der måtte have været planlagt produktionsudvidelser”. Det fremgår endvidere, at fremskaffelse af gødningsregnskab ikke var nødvendig til brug for NaturErhvervstyrelsens behandling af sagen.

I udtalelse af 22. september 2014 udtalte NaturErhvervstyrelsen bl.a. følgende:

”Det fremgår af § 17 i cirkulære nr. 9174 af 19. april 2010 om varetagelse af de jordbrugsmæssige interesser under kommune- og lokalplanlægningen, at jordbrugskommissionen (nu NaturErhvervstyrelsen) efter anmodning kan afgive en vejledende udtalelse om jordbrugsmæssige interesser i forbindelse med ansøgning efter bl.a. lov om planlægning. Det gælder bl.a. i tilfælde, hvor der indgår spørgsmål

om, hvorvidt en bebyggelse må anses for erhvervsmæssigt nødvendig for en ejendoms drift som en landbrugsejendom, jf. § 36 i lov om planlægning.

Som nævnt i bemærkningerne fra Guldborgsund Kommune fremgår der ikke nærmere om den afgørelse, som blev truffet af den daværende Nysted Kommune den 20. december 2006.

På baggrund af de sparsomme oplysninger om situationen på opførelsestidspunktet er det vanskeligt for NaturErhvervstyrelsen på nuværende tidspunkt at udtale sig om, hvorvidt gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift som landbrugsejendom på opførelsestidspunktet.

Det er dog NaturErhvervstyrelsens umiddelbare opfattelse, at gyllebeholderen næppe kunne anses for at have været erhvervsmæssigt nødvendigt for ejendommens drift som landbrugsejendom på tidspunktet for opførelse af gyllebeholderen. ”

Den 28. november 2014 traf Statsforvaltningen afgørelse i sagen. Følgende fremgår bl.a. af Statsforvaltningens afgørelse:

”Statsforvaltningens udtalelse

Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Statsforvaltningen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Sagen har givet Statsforvaltningen anledning til at behandle spørgsmålet om den erhvervsmæssige nødvendighed af gyllebeholderen på ejendommen X og reglerne om landzonetilladelser i lov om planlægning.

...

Tilladelse af 20. december 2006 til at opføre gyllebeholder

Landzonetilladelse:

I henhold til planlovens § 36, stk. 1, nr. 3, og stk. 2, 1. pkt., kræves der ikke landzonetilladelse efter planlovens § 35 til byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for den pågældende ejendoms drift som landbrugsejendom, når bygningerne opføres i tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer.

Statsforvaltningen lægger til grund, at begrebet bebyggelse i § 35, stk. 1, omfatter gyllebeholdere, jf. Miljøstyrelsens vejledning af 16. oktober 2002 om landzoneadministration, planlovens §§ 34-38 (landzonevejledningen), afsnit 1.2.2.

Statsforvaltningen lægger endvidere til grund, at gyllebeholderen på ejendommen X er opført 16 meter fra eksisterende bygninger på ejendommen og derved ligger i tilknytning til eksisterende byggeri.

Den erhvervsmæssige nødvendighed for ejendommens drift skal vurderes konkret i forhold til den enkelte ejendom, jf. landzonevejledningens pkt. 1.3.1.

Statsforvaltningen har noteret sig Guldborgsund Byråds udtalelse, ifølge hvilken det efter byrådets opfattelse må lægges til grund, at Nysted Kommune har vurderet, at gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig, at det er kommunens klare vurdering, at gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig på godkendelsestidspunktet, og at praksis i denne type sager var og er, at gyllebeholdere på ejendomme også uden dyrehold var og er erhvervsmæssigt nødvendige, når gyllen blev anvendt som gødning på ejendommens arealer.

Statsforvaltningen konstaterer, at der ikke i ansøgningen om tilladelse til at opføre gyllebeholderen på ejendommen X – eller andre steder i akterne med tilknytning til ansøgningen og den senere byggetilladelse – er oplysninger om, hvad gyllebeholderen skulle bruges til. Der er heller ikke i de nævnte akter oplysninger om ejendommen i øvrigt, herunder om, hvorvidt der på ejendommen på afgørelsestidspunktet var dyrehold eller planteproduktion.

Statsforvaltningen lægger til grund, at ejendommens ejer efterfølgende har oplyst, at han på ansøgningstidspunktet havde til hensigt at benytte gyllebeholderen til gylle til eget brug, og at det er muligt, at gyllebeholderen kan være bygget lidt større end til eget forbrug på ansøgningstidspunktet, da udviklingen går i retning af udvidelser, og han året efter opførelsen fik mere jord. Ejeren har endvidere oplyst, at han havde planteproduktion på ejendommen.

Statsforvaltningen lægger endvidere til grund, at opførelse af en gyllebeholder på en landbrugsejendom uden dyrehold kan være erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift under forudsætning af, at gyllen skal anvendes som gødning for ejendommens planteproduktion. Der henvises herved til afgørelse af 11. februar 2004 fra Naturklagenævnet, NKO nr. 316, marts 2004. I afgørelsen har Naturklagenævnet blandt andet udtalt følgende:

’Nævnet finder, at opførelse af en gyllebeholder på en landbrugsejendom uden dyrehold kan være erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift under forudsætning af, at gyllen skal anvendes som gødning for ejendommens planteproduktion.’

Som sagen nu foreligger oplyst, finder Statsforvaltningen, at der ikke er fuldt tilstrækkeligt grundlag for at antage, at gyllebeholderen ikke var erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift som landbrugs-ejendom på tidspunktet for afgørelsen den 20. december 2006.

Vi lægger herved vægt på de sparsomme oplysninger om situationen på dette tidspunkt.

Vi lægger endvidere vægt på, at NaturErhvervstyrelsen har udtalt, at det på baggrund af de sparsomme oplysninger om situationen på opførelsestidspunktet er vanskeligt for NaturErhvervstyrelsen på nuværende tidspunkt at udtale sig om, hvorvidt gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift som landbrugsejendom på opførelsestidspunktet.

NaturErhvervstyrelsen har tillige anført, at det dog er styrelsens umiddelbare opfattelse, at gyllebeholderen næppe kunne anses for at have været erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift som landbrugsejendom på tidspunktet for opførelse af gyllebeholderen.

Statsforvaltningen finder imidlertid ved vurderingen at måtte lægge vægt på den uklarhed, der fortsat foreligger vedrørende sagens faktiske omstændigheder på afgørelsestidspunktet.

Vi finder ligeledes, at oplysningerne om andres brug af gyllebeholderen ikke kan føre til en anden vurdering, da der er tale om oplysninger om forhold, der ligger efter afgørelsestidspunktet.

Nysted Kommunes sagsbehandling:

Kommunalbestyrelsen skal i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om byggetilladelse undersøge, om byggearbejdet er i strid med anden lovgivning, herunder planlovens regler om landzonetilladelser.

Der henvises herved til ovenstående gengivelse af bygningsreglement 1995, pkt. 1.9, samt ovenstående beskrivelse af den tilhørende vejledning nr. 130 af 31. juli 1995 om kommunalbestyrelsens lovgennemgang i byggesager og af procedurer med videre i forbindelse med en landzonesag i landzonevejledningen. Der henvises tillige til ovennævnte afsnit 1.8 i Bygningsreglement 1995 og afsnit 1.8 i Bygningsreglement for småhuse 1998.

Som sagen nu foreligger oplyst, konstaterer Statsforvaltningen, at der i sagens akter ikke er oplysninger om, hvorvidt Nysted Kommune har opfyldt sin forpligtelse til, inden den gav byggetilladelse til gyllebeholderen, at undersøge, om byggearbejdet var i strid med anden lovgivning.

Som oven for anført kan det efter Statsforvaltningens opfattelse ikke antages med tilstrækkelig sikkerhed, at gyllebeholderen ikke var erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommen og derfor krævede en landzone-tilladelse efter planloven. Statsforvaltningen finder følgelig, at det må anses for usikkert, om Nysted Kommune har været forpligtet til at undersøge, om en landzonetilladelse til opførelse af gyllebeholderen ville være i konflikt med de hensyn, som skal varetages ved administrationen af landzonereglerne. Vi finder derfor ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage, at der foreligger en tilsidesættelse af den omhandlede undersøgelsespligt, som kan have haft betydning for retsanvendelsen i forbindelse med Nysted Kommunes afgørelse.

På baggrund af ovenstående finder Statsforvaltningen ikke tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om Nysted Kommunes dispositioner eller undladelser ved behandlingen af ansøgningen om byggetilladelse til gyllebeholderen har været i overensstemmelse med lovgivningen. ”

I brev af 2. januar 2015 klagede I på ny til mig i sagen.

Den 8. september 2015 bad jeg Guldborgsund Kommune om en udtalelse og om at modtage kopi af akterne i sagen. Jeg skrev bl.a. følgende:

”Oplysninger om faktiske forhold

Som sagen tidligere har været oplyst for mig, indeholder kommunens byggesag hverken oplysninger om dyrehold eller om behovet for gødning til planteproduktion på ejendommen.

Statsforvaltningen har i sin afgørelse af 28. november 2014, s. 12, bl.a. anført, at den 'konstaterer, at der ikke i ansøgningen om tilladelse til at opføre gyllebeholderen på ejendommen X – eller andre steder i akterne med tilknytning til ansøgningen og den senere byggetilladelse – er oplysninger om, hvad gyllebeholderen skulle bruges til. Der er heller ikke i de nævnte akter oplysninger om ejendommen i øvrigt, herunder om, hvorvidt der på ejendommen på afgørelsestidspunktet var dyrehold eller planteproduktion'.

Anmodning om udtalelse

På baggrund af ovenstående beder jeg Guldborgsund Kommune om at udtale sig om følgende:

1. Som sagen foreligger oplyst for mig på nuværende tidspunkt, må jeg forstå, at kommunen, da den i 2006 meddelte byggetilladelse, ikke havde nærmere oplysninger om ejendommens dyrehold og planteproduktion. Jeg beder kommunen om at udtale sig om, hvorvidt min forståelse er korrekt.

Jeg beder på den baggrund Guldborgsund Kommune om at forklare, hvordan Guldborgsund Kommune mener, at det er muligt – på det oplysningsgrundlag, som kommunen havde, da den i 2006 meddelte byggetilladelse – at vurdere, at en gyllebeholder var erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift, herunder at driften af ejendommen gjorde det erhvervsmæssigt nødvendigt at opføre en 1509 m³ gyllebeholder med et bebygget areal på ca. 402 m²?

2. Som Guldborgsund Kommunes udtalelse af 19. maj 2014 til Statsforvaltningen er gengivet i Statsforvaltningens afgørelse af 28. november 2014, må jeg forstå, at Guldborgsund Kommune på ny har vurderet den erhvervsmæssige nødvendighed af gyllebeholderen. Kommunen skulle således have udtalt, at det er 'Guldborgsund Kommunes klare vurdering, at gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig på godkendelsestidspunktet'.

Jeg beder Guldborgsund Kommune om at oplyse, hvilke faktiske oplysninger om gyllebehovet på ejendommen Guldborgsund Kommune i maj 2014 lagde til grund for sin vurdering af, at en 1509 m³ gyllebeholder med et bebygget areal på ca. 402 m² var erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift som landbrugsejendom på ansøgningstidspunktet. ”

Den 8. september 2015 bad jeg ligeledes Statsforvaltningen om en udtalelse og om at modtage kopi af akterne i sagen. Jeg skrev bl.a. følgende:

”Det fremgår af Statsforvaltningens afgørelse af 28. november 2014, at Guldborgsund Kommune over for Statsforvaltningen har oplyst, at kommunens sag ikke indeholder oplysninger om kommunens vurdering af, om gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig. Kommunens sag indeholder – som den på nuværende tidspunkt er oplyst for mig – ingen oplysninger, der belyser den erhvervsmæssige nødvendighed af gyllebeholderen.

Statsforvaltningen har til brug for sin behandling af sagen udover udtalelsen fra kommunen indhentet en udtalelse fra ejeren af gyllebeholderen, A, og fra NaturErhvervstyrelsen.

Det fremgår af Statsforvaltningens afgørelse, at A telefonisk den 16. juli 2014 bl.a. skulle have oplyst, at han på ansøgningstidspunktet havde til hensigt at benytte gyllebeholderen til eget brug, og at gyllebehol-

deren kan være bygget lidt større end til eget brug. Han har videre oplyst, at han i modsat fald ved senere udvidelser af sin bedrift ville være nødsaget til at bygge endnu en gyllebeholder, og at 'man kan tale om fremtidssikring af ejendommen'. Det fremgår endvidere, at A oplyste, at han ikke var i besiddelse af gødningsregnskaber, men at han havde indgivet oplysningerne til Plantedirektoratet og Fødevarestyrelsen.

NaturErhvervstyrelsen har i en udtalelse af 22. september 2014 med forbehold for det sparsomme oplysningsgrundlag anført, at det er styrelsens 'umiddelbare opfattelse, at gyllebeholderen næppe kunne anses for at have været erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift som landbrugsejendom på tidspunktet for opførelse af gyllebeholderen'.

Statsforvaltningen finder i sin afgørelse – som sagen forelå oplyst den 28. november 2014 – 'at der ikke er fuldt tilstrækkeligt grundlag for at antage, at gyllebeholderen ikke var erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift på tidspunktet for afgørelsen den 20. december 2006'.

Jeg beder på den baggrund Statsforvaltningen om at oplyse, hvilke overvejelser Statsforvaltningen gjorde sig med hensyn til at afklare tvivl om forholdene på tidspunktet for kommunens meddelelse af tilladelse, herunder om Statsforvaltningen overvejede at indhente kopi af gødningsregnskabet hos den relevante myndighed. ”

I breve af 8. september 2015 orienterede jeg både jer og ejeren af ejendommen X om, at jeg samme dag havde bedt Guldborgsund Kommune og Statsforvaltningen om en udtalelse og om at modtage kopi af akterne i sagen.

Den 2. november 2015 modtog jeg Guldborgsund Kommunes og Statsforvaltningens udtalelser.

I udtalelse af 23. september 2015 har Guldborgsund Kommune udtalt følgende:

”Guldborgsund Kommune skal alene henvise til Kommunens skrivelse til Statsforvaltningen Sjælland [nu Statsforvaltningen; min bemærkning], dateret 19-05-2014 (vedhæftet denne mail).

I denne skrivelse præciseres det, at det var normal praksis, at en bygning opført mindre end 20 meter fra eksisterende byggeri ikke krævede særskilt landzonetilladelse.

Ligeledes skal det fremhæves, at praksis i denne type sager var og er, at gylleholdere på ejendomme også uden dyrehold var og er erhvervsmæssigt nødvendige, når gyllen blev anvendt som gødning på ejendommens arealer (planteproduktion).

Udover dette har Kommunen ikke yderligere bemærkninger til sagen. ”

Guldborgsund Kommunes udtalelse af 19. maj 2014 til Statsforvaltningen er gengivet ovenfor.

I udtalelsen af 29. oktober 2015 har Statsforvaltningen anført følgende:

”Statsforvaltningen henviser indledningsvis til udtalelse af 28. november 2014.

Som det fremgår af sagen, har Statsforvaltningen bedt Guldborgsund Kommune og ejeren af gyllebeholderen om yderligere oplysninger, herunder oplysninger om gødningsregnskabet.

Efter modtagelse af yderligere oplysninger fra Guldborgsund Kommune og ejeren af gyllebeholderen, herunder om ejendommens planteproduktion og om ejerens hensigt på ansøgningstidspunktet den 7. november 2006 om at benytte gyllebeholderen til eget brug, var der fortsat uklarhed om forhold på tidspunktet for Nysted Kommunes meddelelse af tilladelse, og ejeren af gyllebeholderen havde ikke gødningsregnskabet.

Til brug for Statsforvaltningens overvejelser om sagens yderligere oplysning rettede Statsforvaltningen herefter den 31. juli 2014 telefonisk henvendelse til NaturErhvervstyrelsen (tidligere Jordbrugskommissionen).

NaturErhvervstyrelsen oplyste på Statsforvaltningens forespørgsel, at fremskaffelse af gødningsregnskab ikke var nødvendigt til brug for styrelsens afgivelse af en udtalelse til Statsforvaltningen. Styrelsen oplyste endvidere, at der i styrelsens vurdering ville indgå, om der måtte have været planlagt produktionsudvidelser.

Statsforvaltningens forespørgsel vedrørende sidstnævnte forhold var foranlediget af oplysning fra ejeren af gyllebeholderen om, at det var muligt, at gyllebeholderen kunne være bygget lidt større end til eget aktuelle forbrug.

Ved anmodning af 31. juli 2014 til NaturErhvervstyrelsen om en udtalelse om den erhvervsmæssige nødvendighed af gyllebeholderen ved opførelsen gjorde Statsforvaltningen styrelsen opmærksom på ombudsmandens tilkendegivelse om, at sagen efter hans opfattelse ikke var tilstrækkeligt oplyst, og Statsforvaltningen nævnte specifikt ombudsmandens forslag om at oplyse sagen ved indhentelse af gødningsregnskab.

Statsforvaltningen gjorde endvidere i anmodningen specifikt opmærksom på andre forhold efter tidspunktet for afgørelsen den 20. december 2006, der efter ombudsmandens foreløbige opfattelse kunne have betydning ved vurderingen af, om gyllebeholderen på afgørelsestidspunktet var erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommen. Statsforvaltningen gjorde tillige specifikt opmærksom på, at akterne i sagen ifølge ombudsmandens foreløbige redegørelse gav grund til at antage, at kommunen sandsynligvis ikke havde opfyldt pligten efter bygningsreglementet og landzonereglerne til at undersøge, om byggearbejdet var i strid med anden lovgivning, herunder planlovens regler om landzonetilladelser.

Endelig gjorde Statsforvaltningen i anmodningen opmærksom på Guldborgsund Kommunes bemærkninger om, at praksis i denne type sager var og er, at gyllebeholdere på ejendomme også uden dyrehold var og er erhvervsmæssigt nødvendige, når gyllen blev anvendt som gødning på ejendommens arealer.

Ud over anmodning om en udtalelse om den erhvervsmæssige nødvendighed af gyllebeholderen anmodede Statsforvaltningen om styrelsens bemærkninger i øvrigt, som sagen måtte give styrelsen anledning til.

I det omfang, vurdering af spørgsmålet om sagens yderligere oplysning måtte afhænge af sektormyndighedens faglige vurdering, havde Natur-Erhvervstyrelsen således anledning til som sektormyndighed at

fremkomme med sin vurdering af spørgsmålet om sagens yderligere oplysning, herunder om nødvendigheden af indhentelse af gødningsregnskab.

Som det fremgår af NaturErhvervstyrelsens udtalelse af 22. september 2014, har styrelsen udtalt sig på grundlag af de foreliggende oplysninger. Styrelsen har anført, at den på baggrund af de sparsomme oplysninger om situationen på opførelsestidspunktet har fundet det vanskeligt på tidspunktet for styrelsens udtalelse at udtale sig om, hvorvidt gyllebeholderen var erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift som landbrugsejendom på opførelsestidspunktet. NaturErhvervstyrelsen har dog som sin umiddelbare opfattelse udtalt, at gyllebeholderen næppe kunne anses for at have været erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift som landbrugsejendom på tidspunktet for opførelse af gyllebeholderen.

På baggrund af NaturErhvervstyrelsens udtalelse på grundlag af de foreliggende oplysninger har Statsforvaltningen fundet, at der ikke er fuldt tilstrækkeligt grundlag for at antage, at gyllebeholderen ikke var erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift som landbrugsejendom på tidspunktet for afgørelsen den 20. december 2006.

Selv om NaturErhvervstyrelsen tillige har anført som sin umiddelbare opfattelse, at gyllebeholderen næppe kunne anses for at have været erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommens drift som landbrugsejendom på tidspunktet for opførelse af gyllebeholderen, har Statsforvaltningen fundet at måtte lægge vægt på den uklarhed, der fortsat foreligger vedrørende sagens faktiske omstændigheder på afgørelsestidspunktet.

På baggrund af, at det efter Statsforvaltningens opfattelse ikke kan antages med tilstrækkelig sikkerhed, at gyllebeholderen ikke var erhvervsmæssigt nødvendig for ejendommen og derfor krævede en landzonetilladelse efter planloven, har Statsforvaltningen fundet, at det må anses for usikkert, om den daværende Nysted Kommune havde været forpligtet til at undersøge, om en landzonetilladelse til opførelse af gyllebeholderen ville være i konflikt med de hensyn, som skal varetages ved administrationen af landzonereglerne. Statsforvaltningen har derfor ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at antage, at der foreligger en tilsidesættelse af den omhandlede undersøgelsespligt, som kan have haft betydning for retsanvendelsen i forbindelse med Nysted Kommunes afgørelse.

Statsforvaltningen har således ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om Nysted Kommunes dispositioner eller undladelser ved behandlingen af ansøgningen om byggetilladelse til gyllebeholderen har været i overensstemmelse med lovgivningen.

Som anført i Statsforvaltningens udtalelse af 28. november 2014 finder vi, at oplysningerne om andres brug af gyllebeholderen ikke kan føre til en anden vurdering, da der er tale om oplysninger om forhold, der ligger efter afgørelsestidspunktet den 20. december 2006. ”

Den 1. december 2015 partshørte jeg både jer og ejeren af ejendommen X over Guldborgsund Kommunes og Statsforvaltningens udtalelser.

I brev af 7. december 2015 meddelte I mig, at I ikke havde bemærkninger til myndighedernes udtalelser.