

## MRF 2023.67/2

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 16. januar 2023 (berigtiget 24. februar 2023), j.nr. 22/01865

***Ophævet og hjemvist afslag på dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til etablering af parkeringsplads på eng, da afgørelsen var truffet på utilstrækkeligt oplyst grundlag, idet det ikke fremgik, om det alene var den vejledende registrering, der var lagt til grund, eller om der konkret var foretaget en vurdering af arealets beskyttelsesstatus, og da der tillige var begrundelsesmangler.***

Odense Kommune meddelte i september 2020 afslag på ansøgning om landzonetilladelse og dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 og § 16 til etablering af et parkeringsareal på E's 7,91 ha store ejendom. På ejendommen lå bl.a. døgninstitution, grundskole, flere fritliggende enfamilieshuse, idrætshal og en motocrossbane. På ejendommen var et areal på ca. 2,12 ha registret som beskyttet eng, jf. naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4, som udgjorde en del af en samlet registrering på 7,62 ha. Der var endvidere registreret tre søer og et mindre moseareal, ligesom ca. halvdel af matriklen var beliggende inden for åbeskyttelseslinjen. Nærmeste Natura 2000-område lå ca. 2,6 km vest for arealet. Afgørelsen blev påklaget af E, der anførte, at de parkeringsmæssige problemer ikke kunne løses på anden vis end med det ansøgte parkeringsareal, navnlig af hensyn til trafikikkerheden for mindre børn. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) lagde til grund, at afgørelsen om afslag på landzonetilladelse tillige indeholdt en afgørelse om afslag på dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 3. Nævnet fandt, at afgørelsen ikke var truffet på tilstrækkeligt oplyst grundlag i forhold til arealets beskyttelsesstatus efter naturbeskyttelseslovens § 3. Nævnet lagde herved vægt på, at det ikke fremgik, om det alene var den vejledende registrering af § 3-beskyttelsen, der var lagt til grund for vurderingen,

eller om der konkret var foretaget en vurdering af arealets beskyttelsesstatus, herunder arealets naturtilstand. Det fremgik således ikke, om kommunen havde inddraget oplysninger om de almindelige kriterier for beskyttelse af enge som arealets vegetationssammensætning, jordbund, fugtighedsforhold og beliggenhed. Nævnet lagde endvidere til grund, at kommunen heller ikke havde inddraget luftfotos, foretaget besigtigelse eller lignende, som understøttede, at arealet var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. Nævnet fandt desuden, at afgørelsen ikke opfyldte kravene til begrundelse i forvaltningslovens § 24, og at begrundelsesmanglen var konkret væsentlig, da kommunen i afgørelsen blot havde konstateret, at det ansøgte var i strid med naturbeskyttelseslovens § 3. Kommunen havde således ikke foretaget en konkret vurdering eller nærmere redegjort for de hensyn, der var lagt vægt på i forbindelse med afslaget, herunder hvorvidt kommunen havde vurderet, om der kunne meddeles dispensation til det ansøgte, og der manglede tillige en henvisning til bestemmelser i naturbeskyttelsesloven, som afgørelsen var truffet efter. Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophævede på denne baggrund afgørelsen og hjemviste sagen til fornyet behandling.

***Kommentar:*** Afgørelsen understreger, at det i naturbeskyttelseslovens § 3 indeholdte forbud mod tilstandsændringer af beskyttede naturtyper gælder umiddelbart og derfor ikke kræver en selvstændig afgørelse, som Miljø- og Fødevarerklagenævnet forudsatte i **MRF 2023.86/2 Mfk**. Da naturen er dynamisk, kan et areal både vokse ind i og ud af § 3-beskyttelsen, hvilket betyder, at den vejledende registrering af et areal som omfattet af § 3 ikke er tilstrækkelig. I forbindelse med ansøgninger må kommunen derfor foretage en konkret vurdering af, om arealet er omfattet af § 3 uanset den vejledende registrering. I afgørelsen har nævnet tillige understreget, at det almindelige begrundelseskrav i forvaltningslovens § 24 ikke blot er et formelt krav, men kan føre til ugyldighed, hvis begrundelsesmanglen må anses for konkret væsentlig, hvilket ligeledes er fast antaget i forvaltningsretlig teori – se Revsbech m.fl., *Forvaltningsret – sagsbehandling*, 8. udg., 2019, s. 381. I denne sag fandt nævnet, at begrundelsesmanglen var konkret væsentlig, fordi afgørelsen ikke oplyste, hvilke forhold der var lagt vægt på. Se tilsvarende **MRF 2022.46 Pkn** og **MRF 2022.237 Pkn**, hvor begrundelsesmangler førte til ophævelse af afgørelserne.

16. januar 2023  
Berigtiget 24. februar 2023  
Sagsnr.: 22/01865  
Klagenr.: 1014821  
SMOR

## **BERIGTIGET AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET**

### **OPHÆVELSE OG HJEMVISNING i sag om afslag på dispensation til etablering af parkeringsareal i beskyttet natur i Odense Kommune**

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4, jf. § 65, stk. 2, jf. § 78, stk. 1, 1. pkt.<sup>1</sup>

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Odense Kommunes afgørelse af 25. september 2020 for så vidt angår afslag på dispensation til etablering af parkeringsareal i § 3-beskyttet natur på matr. nr. 7e, Rågelund By, Åsum, beliggende Rågelundvej 175, 5240 Odense NØ og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet<sup>2</sup> og gebyrbekendtgørelsens § 2.<sup>3</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. naturbeskyttelseslovens § 88, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

#### **MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2  
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00  
CVR-nr. 37795526  
EAN-nr. 5798000026070  
nh@naevneneshus.dk  
[www.naevneneshus.dk](http://www.naevneneshus.dk)

---

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1392 af 4. oktober 2022 om naturbeskyttelse.

<sup>2</sup> Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

<sup>3</sup> Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

## 1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 9. oktober 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ejendommens ejer.

Klager har navnlig anført, at

- det ikke er muligt at etablere parkeringsareal andre steder,
- hensynet til trafikikkerheden skal iagttages, særligt fordi der i forbindelse med arrangementer er mindre børn tilstede, og
- der fortsat vil være beskyttet natur på matriklen.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

## 2. Sagens oplysninger

### 2.1 Ejendommen/området

Det omhandlede areal er beliggende på matr. nr. 7e Rågelund By, Åsum i den østlige del af Odense Kommune, ca. 2 km fra Åsum. Ejendommen udgør 7,91 ha.

Ifølge oplysninger fra BBR og luftfotos, findes der på ejendommen bygninger i form af døgninstitution, grundskole, flere fritliggende enfamilieshuse, idrætshal, udhuse samt en motocrossbane. Ved matrikelskel mod øst løber Vejrup Å.

Det fremgår af Danmarks Miljøportal,<sup>4</sup> at der på matriklen er registreret et areal som beskyttet eng, jf. naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4. Registreringen på matriklen dækker et areal på ca. 2,12 ha, og udgør en samlet registrering på 7,62 ha. Der er endvidere registreret tre søer samt et mindre moseareal på matriklen. Omtrent halvdelen af matriklen er beliggende inden for åbeskyttelseslinjen, der afkastes af åen, og en del af området inden for åbeskyttelseslinjen er bebygget.

Nærmeste Natura 2000-område er nr. 114 Odense Å med Hågerup Å, Sallinge Å og Lindved Å, der ligger ca. 2,6 km vest for arealet.

### 2.2 Den påklagede afgørelse

Odense Kommune har den 25. september 2020 truffet afgørelse om afslag på landzonetilladelse til etablering af et parkeringsareal på matr. nr. 7e Rågelund By. I afgørelsen har kommunen endvidere meddelt afslag på dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 og § 16 til det ansøgte.

Det fremgår af afgørelsen, at det omhandlede areal hidtil har været anvendt som græsningsareal, men at arealet ikke længere benyttes således, idet der er fund af leverikter på arealet. Det fremgår videre, at arealet, som led i etablering af parkeringsarealet, tænkes tilført ca. 13.600 m<sup>2</sup> jord med opfyldning til kote 14.

---

<sup>4</sup> <https://arealinformation.miljoportal.dk/html5/index.html?viewer=distribution>.

Det fremgår videre, at arealet er beliggende inden for åbeskyttelseslinjen og samtidig er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. Odense Kommune har begrundet afslaget med, at opfyldningen af jord vil være en tilstandsændring i strid med naturbeskyttelsesloven samt henvist til at praksis, for så vidt angår beskyttet natur, administreres restriktivt. Kommunen har i afgørelsen anerkendt, at der ved spidsbelastninger, kan være parkeringsmæssige problemer for skolen.

Det fremgår desuden af afgørelsen, at Odense Kommune har vedlagt klagevejledning for klager over afgørelser truffet efter naturbeskyttelsesloven.

### *2.3 Klagens indhold*

Klager har anført, at de parkeringsmæssige problemer ikke kan løses på anden vis end med det ansøgte parkeringsareal. Ifølge klager må trafiksikkerheden vægte højt, særligt fordi der er problemer med sikkerheden ved større arrangementer, hvor der kan være mindre børn tilstede, på grund af bl.a. dårlige oversigtsforhold. Klager har i den forbindelse henvist til, at der er mulighed for at dispensere fra naturbeskyttelseslovens § 3.

Klager har videre anført, at der fortsat vil forefindes beskyttet natur mellem det opfyldte areal og Vejrup Å samt på et areal ca. 60 m syd for opfyldningen.

### *2.4 Odense Kommunes bemærkninger til klagen*

Odense Kommune har den 14. februar 2022 til klagen bemærket, at det efter kommunens opfattelse er afgørende, at områder omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 og § 16 bibeholdes uden ændringer.

## **3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

### *3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse*

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over. Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen,<sup>5</sup> at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvist, at nævnet anser Odense Kommunes afgørelse af 25. september 2020 om afslag på land-

---

<sup>5</sup> jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

zonetilladelse, for tillige at indeholde en afgørelse om afslag på dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 3 samt en afgørelse om afslag på dispensation fra åbeskyttelseslinjen, jf. § 16, som dog ikke ses påklaget.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i denne klagesag alene fundet anledning til at behandle forholdet vedrørende naturbeskyttelseslovens § 3, herunder om Odense Kommune har foretaget den fornødne sagsoplysning til at kunne vurdere, om arealet er beskyttet natur, samt hvorvidt kommunens afgørelse overholder forvaltningslovens krav til begrundelse.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ikke taget stilling til forholdet vedrørende landzonetilladelsen eller sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

### *3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger*

#### *3.2.1 Det retlige grundlag efter naturbeskyttelsesloven*

Efter naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4, må der ikke foretages ændring i tilstanden af ferske enge, når sådanne naturtyper enkeltvis eller sammen med andre naturtyper er større end 2.500 m<sup>2</sup>.

Kriterier for beskyttelse af natur omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 fremgår bl.a. af registreringsvejledningen<sup>6</sup> og vejledning om beskyttet natur.<sup>7</sup>

På grund af den naturlige dynamik kan arealer over en årrække vokse sig henholdsvis ind eller ud af § 3-beskyttelsen. Naturbeskyttelseslovens § 3 omfatter de arealer, der til enhver tid opfylder lovens kriterier for at være en beskyttet naturtype.

Efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 2, kan der i særlige tilfælde meddeles dispensation fra forbuddet i § 3.

#### *3.2.2 Oplysning af sagen*

Det følger af undersøgelsesprincippet (officialprincippet), at en forvaltningsmyndighed har pligt til at sørge for, at sagen er tilstrækkelig oplyst, inden denne træffer afgørelse. Myndighedens undersøgelser skal således udstrækkes så langt, som det i det konkrete tilfælde er nødvendigt for at træffe afgørelse på et forsvarligt grundlag. Ved vurderingen af, hvor omfattende undersøgelser, der bør foretages, skal myndigheden bl.a. tage hensyn til afgørelsens betydning for samfundet og/eller den enkelte borger eller virksomhed.

---

<sup>6</sup> Vejledning om registrering af beskyttede naturtyper, Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, 1993.

<sup>7</sup> Vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3 beskyttede naturtyper, Miljøstyrelsen, december 2019.

Undersøgelsesprincippet er ikke generelt lovfæstet i forvaltningsretten, men er udtryk for en almindelig retsgrundsætning, der kun kan fraviges med lovhjæmmel. Undersøgelsesprincippet er en garantiforskrift, hvis iagttagelse er af væsentlig betydning for, om en afgørelse er lovlig og rigtig. Hvis sagen er utilstrækkeligt oplyst, kan det betyde, at afgørelsen må tilsidesættes som ugyldig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at den påklagede afgørelse er truffet på et ikke tilstrækkeligt oplyst grundlag i forhold til arealets beskyttelsesstatus, jf. naturbeskyttelseslovens § 3.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at det ikke fremgår af sagens oplysninger om det alene er den vejledende registrering af § 3-beskyttelsen, der er lagt til grund for vurderingen, eller om der konkret er foretaget en vurdering af arealets beskyttelsesstatus, herunder arealets naturtilstand. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at Odense kommune ikke ses at have inddraget oplysninger om de almindelige kriterier for beskyttelse af enge, såsom arealets vegetationssammensætning, jordbund, fugtighedsforhold og beliggenhed. På baggrund af de i sagen manglende oplysninger herom, lægger nævnet endvidere til grund, at kommunen heller ikke har inddraget luftfotos, foretaget besigtigelse eller lignende, som understøttelse for at arealet er omfattet af beskyttelsen i naturbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, nr. 4.

### *3.2.3 Begrundelse af afgørelsen*

En skriftlig afgørelse skal indeholde en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver parten medhold, jf. forvaltningslovens § 22.

En begrundelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter, og i det omfang, afgørelsen er baseret på et administrativt skøn, skal begrundelsen desuden angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1. Begrundelsen skal om fornødent også indeholde en kort redegørelse for de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2. Begrundelsen skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende resultat. Er en begrundelsesmangel konkret væsentlig, fører det almindeligvis til, at afgørelsen er ugyldig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Odense Kommunes afgørelse ikke opfylder forvaltningslovens krav til begrundelse, og at begrundelsesmanglen er konkret væsentlig for sagen.

Herved har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at Odense Kommune i afgørelsen blot har konstateret, at det ansøgte er i strid med naturbeskyttelseslovens § 3, og at gældende praksis er restriktiv. Kommunen har i afgørelsen ikke foretaget en konkret vurdering af eller nærmere rede-

gjort for de hensyn, der er lagt vægt på i forbindelse med afslag på etablering af parkeringsarealet, herunder hvorvidt kommunen har vurderet, om der kan meddeles dispensation til det ansøgte i medfør af naturbeskyttelseslovens regler herom. Nævnet konstaterer i den forbindelse, at kommunens afgørelse ikke indeholder en henvisning til de retsregler, der omhandler muligheden for dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3.

#### *3.2.4 Sammenfattende vurdering og øvrige bemærkninger*

På baggrund af ovenstående finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Odense Kommunes afgørelse lider af en væsentlig retlig mangel, som fører til afgørelsens ugyldighed.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har med denne afgørelse ikke taget stilling til, om og i hvilken udstrækning, der er beskyttet natur på det omhandlede areal, herunder om der kan meddeles dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3 til etablering af parkeringsareal.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker endvidere, at det i forbindelse med afgørelse om afslag på dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 16 konkret skal vurderes, hvorvidt der kan meddeles dispensation til det ansøgte, jf. naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 1.

I forhold til Odense Kommunes afgørelse om afslag på ansøgning om landzonetilladelse, henleder Miljø- og Fødevareklagenævnet desuden opmærksomheden på, at kommunen skal vejlede klager om muligheden for at påklage afgørelser truffet efter planlovgivningen til Planklagenævnet.

#### *3.3 Gebyr*

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1.

#### *3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse*

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Odense Kommunes afgørelse af 25. september 2020 for så vidt angår afslag på dispensation til etablering af parkeringsareal i § 3-beskyttet natur på matr. nr. 7e, Rågelund By, Åsum, beliggende Rågelundvej 175, 5240 Odense NØ og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Odense Kommune (j.nr. 2020-3592) samt for klageren og dennes eventuelle repræsentant via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på [mfkn.naevneneshus.dk](http://mfkn.naevneneshus.dk). Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'AmS', is centered on the page.

Anne Marie Margon Schmidt  
Stedfortrædende formand