De danske adgangsregler
Reglerne for almenhedens færdsel i og brug af den danske natur

Lasse Baaner
IFRO Rapport 272
De danske adgangsregler: Reglerne for almenhedens færdsel i og brug af den danske natur
Forfatter: Lasse Baaner
Faglig kvalitetskontrol: Helle Tegner Anker
Udgivet maj 2018
ISBN: 978-87-92591-94-4
Forsidefotos: Lasse Baaner, Helene Overby, Gudrun Overby, Ove Overby

Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Rolighedsvej 25
1958 Frederiksberg C
www.ifro.ku.dk
Indhold
1 Baggrunden for denne rapport .......................................................................................... 3
2 Introduktion til lovgivningen .......................................................................................... 4
  2.1 Henvisning til lovgivning og litteratur ......................................................................... 4
3 Uklarhederne i de grundlæggende regler ....................................................................... 6
  3.1 Forholdet mellem mark- og vejfredsloven og naturbeskyttelsesloven ...................... 7
    3.1.1 Mark- og vejfredsloven af 1872 ............................................................................. 9
    3.1.2 Naturfredningsloven, skovloven og skovpolitiloven, 1917-1937 ......................... 9
    3.1.3 Mark- og vejfredsloven af 1953 .......................................................................... 11
    3.1.4 Naturfredningsloven af 1969 ................................................................................ 13
    3.1.5 Naturbeskyttelsesloven af 1992 ........................................................................... 16
    3.1.6 Naturbeskyttelsesloven af 2004 .......................................................................... 18
    3.1.7 Mark- og vejfredsudvalget, 2004 ......................................................................... 19
    3.1.8 Hvad siger retspraksis? ......................................................................................... 20
    3.1.9 Konklusion ............................................................................................................ 21
  3.2 Adgangsbekendtgørelsens regler og muligheden for at fastsætte yderligere regulering .... 23
    3.2.1 Indskrænkning adgangsretten efter naturbeskyttelsesloven .................................. 23
    3.2.2 Fastsættelse af ordensregler ................................................................................ 24
    3.2.3 Udvidelse af befolkningens adgangsret ................................................................. 25
4 Afgrænsningen af de forskellige arealtyper, som adgangsreglerne gælder for ................. 27
  4.1 Veje- og stier .............................................................................................................. 29
    4.1.1 Vejlovgivningens afgrænsninger ............................................................................ 29
    4.1.2 Mark- og vejfredslovens afgrænsning ................................................................... 29
    4.1.3 Naturbeskyttelseslovens afgrænsning ................................................................... 30
    4.1.4 Færdselslovens afgrænsning .................................................................................. 32
  4.2 Skove ......................................................................................................................... 32
  4.3 Udyrkede arealer ........................................................................................................ 34
  4.4 Strande og kyststrækninger ....................................................................................... 36
  4.5 Konklusion ................................................................................................................. 37
5 Reglerne for udvalgte færdselstyper og aktiviteter ........................................................... 39
  5.1 Færdsel til fods ........................................................................................................... 39
  5.2 Færdsel med hund ...................................................................................................... 40
    5.2.1 Reglerne i hundeloven med videre ........................................................................ 40
    5.2.2 Mark- og vejfredslovens regler .......................................................................... 41
    5.2.3 Naturbeskyttelseslovens regler .......................................................................... 42
  5.3 Cykling og færdsel med cykler ................................................................................... 43
    5.3.1 Færdselslovens regler for cyklister ....................................................................... 43
    5.3.2 Vejloven og mark- og vejfredslovens regler ........................................................... 43
    5.3.3 Reglerne for cykling i skove ................................................................................ 43
  5.4 Ridning og færdsel med heste ................................................................................... 44
    5.4.1 Færdselslovens regler ........................................................................................... 44
5.4.2 Mark- og vejfredsloven - Ridning på private veje og stier .................................................. 45
5.4.3 Naturskyttelsesloven – Ridning på strande ........................................................... 46
5.4.4 Hvad så hvis man trækker sin hest? ..................................................................... 46
5.5 Rekreativ sejlads i både uden motor ........................................................................ 47
  5.5.1 Vandløbslovens regler ......................................................................................... 47
  5.5.2 Naturskyttelseslovens regler............................................................................... 47
  5.5.3 Sejlads på havet .................................................................................................. 48
5.6 Skøjteløb og færdsel på is ....................................................................................... 48
5.7 Ophold i naturen ......................................................................................................... 49
  5.7.1 Naturskyttelseslovens regler ............................................................................... 49
  5.7.2 Særligt om ophold på veje og stier .................................................................... 51
  5.7.3 Særligt om badning ............................................................................................. 51
  5.7.4 Særligt om at lave bål og bruge grill i naturen ..................................................... 52
5.8 Indsamling af bær, svampe, sten, rav, med videre .................................................... 53
  5.8.1 Nødder, bær, frugter og svampe .......................................................................... 53
  5.8.2 Sten og rav ........................................................................................................... 54
5.9 Organiserede aktiviteter i naturen ............................................................................ 56
  5.9.1 Naturskyttelseslovens regler ............................................................................... 56
  5.9.2 Mark- og vejfredslovens regler ............................................................................ 57
  5.9.3 Adgangsbekendtgørelsens krav om offentlig annoncering .................................. 57
5.10 Konklusion .................................................................................................................. 58
6 Grundejerens muligheder for skiltning, regulering og indskrænkning af adgangsretten ......................................................................................................................... 60
  6.1 Skiltning mod færdsel ad veje og stier ..................................................................... 60
    6.1.1 Naturskyttelseslovens skilteregler for veje og stier .............................................. 61
    6.1.2 Færdselslovens og privatvejlovens og skilteregler ............................................. 64
  6.2 Skiltning mod færdsel på udyrkede arealer og hegnete arealer med græsset dyr .................................................................................................................. 64
  6.3 Skiltning mod færdsel på strande og kyststrækninger ............................................... 65
  6.4 Skræmsmeskilte ......................................................................................................... 66
  6.5 Konklusion .................................................................................................................. 67
7 Afsluttende bemærkninger ........................................................................................... 69
8 Referencer ......................................................................................................................... 70
  8.1 Lovgivning .................................................................................................................... 70
  8.2 Litteratur ........................................................................................................................ 70
1 Baggrunden for denne rapport


Baggrunden for rapporten er ønsket om at udgive en række aktivitetsbaserede videnblade, der forklarer reglerne for almindelige mennesker uden særlige juridiske forudsætninger. Videnblade udgives i serien Planlægning og Friluftsliv af Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet

Videnbladene, der bygger på rapportens indhold og konklusioner, redegør i kort form for reglerne for:

- At færdes til fods i naturen
- At cykle i naturen
- At færdes med hund i naturen
- At ride og færdes med hest i naturen
- At sejle i robåd, kano og kajak i naturen
- At stå på ski og skøjter i naturen
- At opholde sig og overnatte i naturen
- At bade og svømme i naturen
- At lave bål og bruge blus og grill i naturen
- At samle sten, rav, svampe og bær i naturen
- At færdes i grupper og lave organiserede aktiviteter i naturen.

Herudover redegør videnbladene for nogle spørgsmål, der navnlig henvender sig til myndigheder og lods ejere:

- Reglerne for regulering af færdsel på veje og stier ved skilting
- Reglerne for myndighedernes genåbning af lovligt og ulovligt lukkede veje og stier
- Reglerne for skilting og lukning af private skove
- Reglerne for hegning og skilting hvor der er græssende husdyr.

Det betyder også, at de øvrige regler om håndhævelse, klage og administration af adgangsreglerne ikke behandles i nærværende rapport.
2 Introduktion til lovgivningen

Der er flere love og bekendtgørelser, der regulerer befolkningens muligheder for at færdes på naturarealer, veje og stier: Vejlovene, mark- og vejfredsloven, straffeloven, naturenbevokselsesloven, vandlobsloven, færdselsloven, hundeloven, ordensbekendtgørelsen, adgangsbekendtgørelsen og klitfredningsbekendtgørelsen. Der kan også være fastsat konkrete bestemmelser om færdselsrettigheder i fredninger og servitutter.

Reglerne kan i hovedtræk beskrives således:


Naturbeskyttelsesloven og vandløbsloven samt lokale reguleringer, som for eksempel fredninger og servitutter, ændrer for bestemte arealtyper områder eller færdselsformer på mark- og vejfredlovens hovedregel.

Færdselsloven, hundeloven, ordensbekendtgørelsen, naturbeskyttelsesloven, adgangsbekendtgørelsen og klitfredningsbekendtgørelsen opstiller regler for færdselsrettens udnyttelse – altså hvordan man må færdes.

Naturbeskyttelsesloven, privatvejsloven, færdselsloven, adgangsbekendtgørelsen og klitfredningsbekendtgørelsen indeholder desuden regler, der regulerer ejerens muligheder for at lukke for almenhedens færdsel.

Det er hovedtrækkene. Går man dybere i de enkelte regelsæt, vil man finde mange undtagelser og specialregler, ligesom enkelte forhold er supplerende reguleret af detailbekendtgørelser. Dette vil der blive redgjort for løbende gennem rapporten.

2.1 Henvisning til lovgivning og litteratur


Miljø- og Fødevareklagenævnets hjemmeside eller for at henvende sig til en domstol med henblik på at få en miljødom udelveret.


De væsentligste af lovgivningens regler vedrørende adgangsforhold er samlet i Den lille adgangsretlige lovsamling, som er udarbejdet i tilknytning til rapporten. Lovsamlingen, som giver en nyttig oversigt over de gældende regler, kan downloades frit fra Københavns Universitets forskningsdatabase og Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomis hjemmeside www.ifro.ku.dk.
3 Uklarhederne i de grundlæggende regler

Den grundlæggende regulering af befolkningens adgangsrettigheder og adgangsmuligheder til veje, stier og naturområder ligger i mark- og vejfredsloven og naturbeskyttelsesloven. Derfor er forholdet mellem de to love meget vigtigt.

Mark- og vejfredsloven giver adgang til at færdes ad veje og stier på fremmed grund, mens naturbeskyttelsesloven giver adgang til at færdes uden for veje og stier. En del af naturbeskyttelseslovens formuleringer giver imidlertid anledning til tvivl.

Der er to divergerende synpunkter på det indbyrdes forhold mellem mark- og vejfredslovens § 17 og naturbeskyttelseslovens adgangsregler. Det ene er, at mark- og vejfredsloven er dansk rets hovedregel for færdsel på alle arealer, og naturbeskyttelsesloven kun indeholder supplerende eller udfyldende bestemmelser. Det andet er, at naturbeskyttelseslovens regler er udgangspunktet for vurdering af færdselsrettigheder og kun suppleres af mark- og vejfredslovens regler i det omfang, det udtrykkeligt er nævnt eller forudsat i de enkelte af naturbeskyttelseslovens bestemmelser.

Det første synspunkt kommer eksempelvis til udtryk i de almindelige bemærkninger til 2004-ændringerne af adgangsreglerne i naturbeskyttelsesloven. Her er anført, at regler i anden lovgivning eller fastsat i medfør af anden lovgivning, gælder forud for naturbeskyttelseslovens bestemmelser.¹ Det samme er anført i ministeriets vejledning til reglernes forståelse, adgangsvejledningen, hvor ministeriet skriver, at naturbeskyttelsesloven ikke begrænser de færdsels- og opholdsrettigheder, som i medfør af anden lovgivning eller anden særlig hjemmel tilkommer offentligheden.²

Det andet synspunkt kommer til udtryk, når der for eksempel i en redegørelse fra Skov- og Naturstyrelsen om de rekreative færdselsmuligheder på veje og stier i det åbne land står, at "naturbeskyttelseslovens adgangsregler fastlægger, hvilken færdsel der er tilladt for offentligheden".³ For skoves vedkommende fremgår det tilsvarende af Miljøstyrelsens hjemmeside, hvor der på siden "Hvor må jeg færdes" står, at motorkørsel på private veje i skove er forbudt i medfør af naturbeskyttelseslovens regler,⁴ uanset at mark- og vejfredsloven tillader motorkørsel på private veje, hvor der ikke er skiltet mod det.

Uenigheden om samspillet mellem de to regelsæt kommer først og fremmest til udtryk, i forhold til om mark- og vejfredslovens ”vej- og stirregel” i § 17 også finder anvendelse på veje og stier i skove og klitområder. I praksis er det spørgsmål afgørende for mulighederne for at ride, cykle, køre på knallert, tage ophold, færdes med hund med videre disse steder. Hvis ikke mark- og vejfredslovens regler for færdsel af veje og stier finder anvendelse i skove og på klitter, så er færdslen i disse naturområder i hovedsagen udelukkende reguleret af naturbeskyttelseslovens regler, der typisk giver befolkningen ringere adgangsmuligheder de mange steder, hvor ejeren ikke skilter mod færdsel.

¹ Folketingstidende 2003-04, bind IX, s. 5449.
² Naturstyrelsen, Vejledning til naturbeskyttelsesloven, kapitel 10, afsnit 10.2.
³ Skov- og Naturstyrelsen, Redegørelse om de rekreative færdselsmuligheder på veje og stier i det åbne land, 2007, s. 7.

I adgangsbekendtgørelsens § 23, udstedt med hjemmel i naturbeskyttelsesloven, står for eksempel, at på private enkeltmandsejede veje og stier skal hunde føres i snor. Da færdselsetten ad veje og stier imidlertid følger af mark- og vejfredslovens regler og ikke af naturbeskyttelseslovens regler, er det tvivlsomt, om der er hjemmel til at regulere færdslen ad private veje og stier i adgangsbekendtgørelsen. Dette spørgsmål vil blive behandlet i afsnit 3.2 efter analysen af samspillet mellem naturbeskyttelsesloven og mark- og vejfredsloven.

3.1 Forholdet mellem mark- og vejfredsloven og naturbeskyttelsesloven

Mark- og vejfredslovens § 17 lyder: ”Den, som uden ejerens tilladelse eller anden hjemmel færdes på anden mands grund eller som færdes ad en privat vej, hvor det ved færdselstavle eller andet lovligt opslag er tilkendegivet, at færdsel eller færdsel af den pågældende art er forbudt, straffes med bøde”. Lovens § 2, stk. 3 fastslår endvidere, at reglerne for veje også gælder for gader, pladser og stier med videre.

Bestemmelsen er lidt kringlet formuleret, men den skal forstås, således at det 1) er forbudt at færdes på anden mands grund og 2) er forbudt at færdes på anden mands sti, gade eller vej, hvis der er skiltet mod den pågældende form for færdsel. Heroverfor kan man slutte modsætningsvist, således at færdsel på anden mands vej, sti, gade eller plads er tilladt, hvis der ikke er skiltet mod det.


---

5 Lars Ramhøj, Private fællesveje, 2014, s. 94.
7 Svend Gram Jørgensen, Om Lovfortolkning, Retsbegrebet og Juridisk Metode, Juristen nr. 2 2002, s. 71.
forbud mod færdsel på andens mands grund i mark- og vejfredslovens § 17, indebærer bestemmelserne således en udvidelse af offentlighedens adgang. Bestemmelserne begrænser endvidere vejejerns mulighed for ved skilting efter mark- og vejfredslovens § 17 at forbyde færdsel til fods og på cykel ad (private) veje og (private) stier i det åbne land."¹⁸

I forhold til mark- og vejfredsloven har naturbeskyttelsesloven altså også ifølge udvalget to funktioner, nemlig 1) at tillade færdsel på anden mands grund og 2) at gøre indskrænkninger i ejerens mulighed for at skilte mod færdsel ad veje og stier.

Det er de mere detaljerede regler vedrørende skove og klitter i naturbeskyttelsesloven og adgangsbekendtgørelsen, der giver anledning til tvivl. I naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 9 står for eksempel, at "ridning er tilladt ad private fællesveje, der fører igennem skove, medmindre ejeren ved skilting efter bestemmelserne i mark- og vejfredslovens § 17 helt eller delvis har forbudt adgangen til ridning". Bestemmelsen i naturbeskyttelsesloven om at ridning er tilladt, synes unødvendig, hvis ridning ad alle veje og stier i skove er tilladt efter mark- og vejfredslovens regler, og ejerens mulighed for skilting mod ridning i øvrigt også følger mark- og vejfredsloven. Spørgsmålet er så, om man ud fra naturbeskyttelseslovens positivt formulerede bestemmelse om ridning på private fællesveje modsætningsvist kan slutte et negativt forbud mod ridning på andre veje og stier i skove? Og om det i givet fald tilsidesætter den generelle færdselsret, der er til veje og stier efter mark- og vejfredslovens regler?


Spørgsmålet, om hvorvidt mark- og vejfredsloven gælder i skove og klitter og på sandstrandene navnlig langs den jyske vestkyst, har, som der redegøres for i det følgende, dybe historiske rødder.

¹⁸ Udvalget vedrørende forenkling af lov om mark- og vejfred, Mark- og vejfred, 2004, s. 38.
⁹ Hele Tegner Anker, Naturbeskyttelseslovgivning, Miljøretten 2, 2006, s. 394.
¹¹ Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 555 og 557.
¹² Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 555.
3.1.1 Mark- og vejfredsloven af 1872

3.1.2 Naturfredningsloven, skovloven og skovpolitiloven, 1917-1937
I forbindelse med vedtagelsen af naturfredningsloven af 191716 blev både adgangen til strande, klitter og skove diskuteret. For så vidt angår strande endte 1917-lovens § 21 imidlertid kun med at give adgang efter kendelse fra Fredningsnævnet.17 Som Landsdommer Franz Thygesen senere har redegjort for i et særtryk af Juristen, var der tale om en lovgivning, der ikke tog højde for den almindelige færdselsret, der måtte antages at gælde langs den jyske vestkyst.18

Spørgsmålet om eksistensen af en almindelig færdselsret og opholdsret på vestkyststrandene, andre sandstrande og strande i al almindelighed, var i 1912 genstand for debat i Ugeskrift for Rettsvæsen. J.L. Buch argumenterede her for, at mark- og vejfredsloven af 1872 ikke gjaldt på den blottede strandbred.19 Han mente, at den udyrkede og ubebbyggede strandbred enten var åben for almindlig færdsel efter den gamle regel om ”Kongens (Statens) Ret til Øde” eller – hvis stranden skulle anses for underlagt lodsejernes ejendomsret, da måtte den være begrænset af den almindelige fri Færdsel som fulgte af Danske Lovs 3-13-13, hvorefter ”Bonde maa ej aflukke Folkegang, hvor den haver været af Alders Tid” og 5-10-50 hvorefter ”Forteget er alle Mands”. J.L. Buchs konklusion i 1912 var herefter, at ”Forbud mod fri Badning bør betragtes som uhjemlet og magtesløst”. Dette blev imødegået af V. Steenbuch-Jensen, der ud fra friere overvejelser forsvarede grundejernes ret til at forbyde færdsel på og badning fra deres private arealer.20

Regeringen lagde i sit oprindelige lovforslag til naturfredningsloven af 1917 op til at lovfæste en generel adgangsret for alle til alle strande, og i bemærkningerne hertil udtaltes, at det var tvivlsomt, om ejeren havde den fulde privatretlige rådighed over strandbredden, og at forslaget skulle sikre, at den adgang til stranden, som befolkningen fra gammel tid havde haft, ikke nu berøvedes den.21 Under behandlingen i Landstinget

---

13 Borup, Den danske Landboret, 1880, s. 390.
14 Herman Gram, Den danske landboret, 1923, s. 275.
15 Viggo Nielsen, Naturfredningsloven – Almindelig fremstilling og kommentarer, 1973, s. 309.
16 Lov af 8. maj 1917 om Naturfredning, Lovtidende A, s.444.
17 Lovtidende A 1917, s. 451.
18 Frants Thygesen, Strandret syd og nord for Kongeaen, Særtryk af Juristen, 1964, s. 506.
19 J.L. Buch, Om Badningsret og Forstrandsret med særlig Henblik paa private Forstrande, UFR 2012, s. 201-206.
20 V. Steenbuch-Jensen, Om Badningsret fra Strandarealer i privat Eje, UFR 2012, s. 217-219.
21 Rigsdagstidende 1915-16, tillæg A spalte 3537 og 3549.
blev bestemmelsen dog på grund af politisk modstand skrevet om i en mere snæver form, så adgang forudsatte fredningsnævnets medvirken. Vurderet med nutidens briller synes det oplagt, at regeringens opfattelse af gældende ret var den rigtige.

For så vidt angår skovene var de slet ikke med i det oprindelige lovforslag, men underudvalgsbehandling i Landstinget blev indføjet en adgangsret til offentlige skove og offentligt ejede udyrkede arealer i lovens § 1, stk. 3. De private skove blev der ikke taget stilling til.

Rækkevidden af adgangsbestemmelsen i mark- og vejfredsloven af 1872 blev nok anset for delvist uafklaret, og bestemmelsen i 1917-loven sigtede ikke på at etablere en ny retstillstand, men på, som ordføreren for landstingsudvalget beskrev det, at give den "i praksis allerede fulgte frengangsmåde fast grund under fødderne". Det fremgår også af forhandlingerne i landstinget, at i alt fald en del af landstingets medlemmer var opmærksomme på, at der var tale om det, man nok kan kalde symbollovgivning. Som landstingsmedlem Lewinsky indvendte, havde det "været en ganske almindelig følelse, at Befolkningen i nærheden af en skov, har kunnet færdes i denne skov".


Læser man betænkningen i dag, virker Waages argumentation mest overbevisende. Hvis § 8 i mark- og vejfredsloven virkelig i 1872 skulle have gjort det ulovligt at færdes uskadeligt på heder, moser, i skove og ad private veje og stier, ville det formentlig, som Waage skriver, have været en fuldstændig revolution i forhold til den almindelige opfattelse og praksis. Læser man de øvrige kommissionsmedlemmers synspunkter, h vil de da også i højere grad på et forsvare af ejerinteresserne i at kunne lukke skove for adgang end i en juridisk analyse af reglernes historiske baggrund. De skiltningsregler for veje og stier, vi kender i dag, var

22 Rigsdagstidende 1916-17, tillæg B spalte 555, 561 2096 og 2974.
23 Rigsdagstidende 1916-17, tillæg A, spalte 3265-3282.
24 Rigsdagstidende 1916-17, spalte 1427.
25 Rigsdagstidende 1916-17, spalte 1435.
26 Skovlovskommissionen, Betænkning afgivet af den af Landbrugsministeriet nedsatte skovlovskommission, 1929, s. 47. Se også Evind Møller, Moderne Fredningslovgivning, 1926, s. 27.
nemlig ikke til stede i 1872-lovens § 8, så den eneste måde at forsvare ejerinteressen på var at fremføre, at adgang ved lov var forbudt og krævede ejerens accept.

Der blev aldrig vedtaget nogen skovpolitilov, og diskussionen og kommissionsarbejdet blev overhælet af arbejdet med forslaget til en revision af naturfredningsloven, hvor § 23 i lovforsslag nr. 63 af 17. december 1925 lagde op til, at al fredskov skulle stå åben for offentligheden.27

I bemærkningerne til forarbejderne begrundes forslaget blandt andet med, at der ikke gjordes indskrænkninger i ejerrådigheden, al den stund det måtte anses for tvivlsomt, om skovejerne efter gældende ret overhovedet var berettiget til at afspærre deres skove for almenhedens færdsel. Her henvises til ”den Almenheden fra ældgammel Tid som Hovedregel tilkommende Ret til fri Færdsel i Skove ikke ved nogen senere udtrykkelig Lovbestemmelse er betaget Almenheden, I Hvilken Henseende bemærkes, at § 8 i Lov om Mark- og Vejfred af 25. Marts 1872 næppe kan antages at finde Anvendelse paa Skove”.

Naturfredningsloven af 1937 endte imidlertid ikke med at sikre adgang til al fredskov, men overførte bestemmelsen fra 1917-lovens § 1, stk. 2 til 1937-lovens § 24. Eneste ændring var, at bestemmelsen blev udvidet til også at omfatte skove tilhørende præsteembeder og offentlige stiftelser.28 I statsministeriets cirkulære af 9. juni 1937 udtaltes herefter, at § 24 skulle forstås som en minimumsbestemmelse, der ikke gjorde nogen indskrænkning i den bestående ret til at færdes på anden måde, for eksempel på cykel i skove.29 Derved byggede cirkulæret altså videre på Waages opfattelse af, at der var almindelig adgang til skove, og på hans udlægning af gældende ret.

Hvad angår strandbredder, fik man repareret på det forhold, at 1917-loven efter sin ordlyd havde indskrænket befolkningens almindelige adgangsret til de brede strande, blandt andet langs den jyske vestkyst. Regeringens forslag til 1937-lovens § 23 vedrørende strande blev begrundet med, at loven af 1917 var ufuldstændende, og at ”den gængse Opfattelse – i øvrigt næppe med Urette – er den, at der i al Almindelighed er fri Adgang til den aabne Strandbred”30. Landsdommer Frants Thygesen kommer i 1964 på baggrund heraf frem til, at offentligheden uanset den daværende naturfredningslovs regler må have ret til at færdes, opholde sig og bade på nogenlunde brede sandstrande.31

3.1.3 Mark- og vejfredsloven af 1953


30 Rigsdagsstidende, 1936-37 tillæg A, spalte 3137.
31 Frants Thygesen, Strandret syd og nord for Kongeåen, Særtryk af Juristen, 1964, s. 507.
hegnsloven, og blandt kommissionens medlemmer var blandt andet fuldmægtig F.J. Boas fra Vejdirektoratet, der siden publicerede en lang række artikler vedrørende vejlovgivningen.

Kommissionen havde overvejende fokus på ufredsgener fra husdyr, men baggrunden var også, som kommissionen fremhævede, ”at bestemmelsen om færdsel på anden mands jorder eller private veje burde tydeliggøres, da der har været tvivl om, hvorledes ordet ”jorder” skal fortolkes”. Man mente altså stadig, at der kunne rejses berettiget tvivl om, hvorvidt begrebet jorder i mark- og vejfredsloven også omfattede for eksempel klitter, skove, heder og moser med videre, eller om det skulle forstås i en snævrere betydning som markjorder i landbrugsmæssig forstand. Kommissionen skriver herom:

"Den gældende bestemmelse i l. 1872 § 8 om færdsel på anden mands jorder eller på de herover førende veje og stier er i almindelighed blevet fortolket som omfattende private skovveje, således at ejeren af en privat skov efter den almindelige opfattelse er berettiget til at forbyde uvedkommende færdsel i skoven. Kommissionen har i overensstemmelse hermed foreslået bestemmelsen i lovforslagets § 17 om færdsel på fremmed grund formuleret således, at tvivl om, hvorvidt en bestemmelse omfatter private skovveje, er udelukket. Kommissionen har ikke været betænkelig herved, idet man ikke mener, at de private skovejere vil benytte bestemmelsen til at spærre for publikums adgang til skovene. I så henseende skal man henvise til, at de private skovejere i stort omfang har stillet sig velvillig overfor publikums ønsker med hensyn til terrænsport, arealeringsløb, spejderøvelser og videre."  

Kommissionen reparerer altså på uenigheden om forståelsen af mark- og vejfredslovens regler, idet den utvetydigt fastslår, at mark- og vejfredslovens generelle adgangsregler også gælder for private skove. Kommissionen nævner ikke de offentlige de skove, men det skyldes, at der på daværende tidspunkt i naturfredningslovens § 24 var lovfæstet en generel adgangsret til offentlige skove. Denne beskrives imidlertid i overensstemmelse med statsministeriets cirkulære som en minimumsbestemmelse, der sikrer retten til færdsel til fods i skovene, men ikke indskrænker retten til at færdes på anden måde – for eksempel på cykel eller i bil.

Formuleringen blev herefter den § 17, vi kender i dag, hvorefter ”den, som uden ejerens tilladelse eller anden hjemmel færdes på anden mands grund eller som færdes ad en privat vej, hvor det ved færdselstavle eller andet lovligt opslag er tilkendegivet, at færdsel eller færdsel af den pågældende art er forbudt, straffes med bøde”.

Kommissionen kommer også ind på forholdet til vejlovgivningen og skriver, at de gældende bestemmelser om almenhedens adgang til at færdes på private veje er spredt over en række love og vedtægter, hvis rækkevidde og indbyrdes forhold var uklart. En systematisering af disse regler hørte dog efter kommissionens opfattelse under vejlovgivningen, og den nye regel i mark- og vejfredslovens § 17 tog herefter kun sigte på de rettigheder, som den private vejejere, der ikke var bundet af pligter af anden art, havde til at lukke sin vej helt eller delvist for færdsel. Ønskede vedkommende i den situation al uvedkommende færdsel forbudt,
skulle et skilt med ”Uvedkommende forbydes adgang” anses for tilstrækkeligt. Der er altså ingen tvivl om, at det var kommissionens hensigt, at mark- og vejfredslovens § 17 skulle gælde i skove.

Med hensyn til klitter kan der på baggrund af lovens ordlyd være anledning til tvivl. 1953-lovens § 17, stk. 2 indeholdt nemlig også en bestemmelse, hvorefter færdsel i freidede klitter, hvor der var skiltet mod færdsel, skulle være forbudt. Den forudsatte logisk set, at der også efter 1953 skulle eksistere en almindelig færdselsret til klitfredede arealer, hvor der ikke var skiltet, og støttede således departementschef Waages opfattelse af en almindelig adgangsret til naturarealer. Hvis færdsel på klitter og klitfredede strande efter 1953-loven ville være forbudt, var der principielt set ikke brug for bestemmelsen mere. § 17, stk. 2 afløste imidlertid ældre klitfredningslovgivning og en nogenlunde tilsvarende bestemmelse i § 8 i 1872-loven, og når bestemmelsen videreførtes i 1953-loven, skyldtes det formentlig både, at man antog en generel færdselsret til disse arealer, og at man ønskede at fastsætte den måde, hvorpå klitfredede arealer kunne lukkes for offentligheden, nemlig ved skiltning frem for afspærring – et spørgsmål som var blevet indgående drøftet i kommissionen.

3.1.4 Naturfredningsloven af 1969


Det er også tydeligt, at kommissionen ikke har haft fuldt kendskab til mark- og vejfredslovens regler, som de var blevet ændret i 1953. Således skriver kommissionen vedrørende adgangen til småskove. ”De fleste ligger i tilknytning til landbrugsejendomme, således at man med hensyn til adgangsforholdene til dem vel i

36 Mark- og vejfredskommissionen, Betænkning angående revision af mark- og vejfredsloven, 1952, s. 55.
37 Naturfredningskommissionen, Betænkning om naturfredning, 1967, s. 313.
38 Naturfredningskommissionen, Betænkning om naturfredning, 1967, s. 313.
de fleste tilfælde vil komme ud for i forbindelse med en adgang at skulle betræde markvej eller landbrugsfjord og således evt. allerede derved komme i konflikt med mark- og vejfredsloven."


Den fejlagtige opfattelse af retstilstanden kom desværre til at påvirke kommissionens lovforslag, som senere dannede grundlag for de regler, vi kender i naturbeskyttelsesloven i dag. I Kommissionens forslag til § 55, der gav almindelig adgang til alle skove også udenfor veje og stier, blev der på baggrund af misforståelsen indsat følgende formulering: “I privatejede skove må færdsel, medmindre skovejeren giver adgang i videre omfang, kun finde sted på eksisterende veje og i tiden fra kl. 7 til solnedgang”. Under Folketingsforhandlingerne blev § 55 ændret på visse punkter, men formuleringerne fra kommissionens forslag gik igen i den vedtagne bestemmelse:

Stk. 2. Private skove – herunder skove bestående af flere parceller – på 5 ha eller derover, hvortil der fører offentlig vej eller sti, eller hvortil der i øvrigt er adgang på lovlige måde, er åbne for almenheden for færdsel og ophold efter reglerne i stk. 3-5.

Stk. 3. Medmindre ejeren tillader adgang i videre omfang, må

1) færdsel kun ske til fods,

2) færdsel og ophold kun finde sted på eksisterende veje,

3) færdsel og ophold ikke finde sted i tiden fra solnedgang til kl. 7 i månederne november-februar til solopgang,

4) ophold ikke finde sted indenfor 50 m fra beboelsesbygninger,

5) løse hunde må ikke medtages.

Uden det i folketingsforhandlingerne eller kommissionsarbejdet blev gjort klart, vendte § 55 med formuleringen ”Medmindre ejeren tillader adgang i videre omfang” i sin ordlyd mark- og vejfredslovens skiltningsregel på hovedet. Nu var det i skove over 5 ha ikke længere ejeren, der skulle skilte mod den pågældende færdsel, for at færdslen var forbudt, nu var færdsel forbudt, medmindre den skete til fods eller den var tilladt ved skiltningsreglen.

Naturfredningskommissionens betænkning bærer præg af lange redegørelser om adgangsproblematikker, forhandlingerne om disse spørgsmål imellem de involverede organisationer og forsøg på i alle situationer at foretage en passende afvejning af interesser imellem organisationerne i forhold til at udvide befolkningens adgangsret uden for veje og stier. Hvad angår mark- og vejfredslovens forhold til naturbeskyttelseslovens regler, når det gælder færdsel ad veje og stier, er det tydeligt, at kommissionsmedlemmerne ikke havde

39 Naturfredningskommissionen, Betænkning om naturfredning, 1967, s. 324-325.
40 Naturfredningskommissionen, Betænkning om naturfredning, 1967, s. 326.
41 Naturfredningskommissionen, Betænkning om naturfredning, 1967, s. 419.
den fulde forståelse af den klarhed, der var blevet skabt med mark- og vejfredsloven af 1953, og på den baggrund kan betænkningen ikke tillægges stor retskildeværdi.

Lovgiver havde – formentlig uden det var hensigten – indført en regulering, der i den almindelige situation, hvor der ikke var opsat skilte, indskrænkede befolkningens færdselsmuligheder i skove over 5 ha i forhold til færdselsmulighederne for skove under 5 ha. Stik mod kommissionens generelle ønske om at udvide befolkningens adgangsmuligheder.

Den første juridiske forfatter, der behandlede de nye bestemmelser i naturfredningsloven, var professor i retslære ved den daværende Landbohøjskole, Helge Wulff. Han refererede i sin skovlovskommentar fra 1970 til, at der for de private skoves vedkommende fra gammel tid havde hersket nogen tvivl om, hvorvidt ejerne havde ret til at forbyde uvedkommende færdsel efter mark- og vejfredslovens regler.42 Han slog også fast, at spørgsmålet blev løst ved mark- og vejfredsloven af 1953.43

På baggrund af den nye formulering af § 55 i naturfredningsloven – udlagde han den nye retstilstand således: “Private skove, der er under 5 ha, samt skove, der er på 5 ha eller derover, men hvortil der ikke er adgang på lovlig måde, omfattes som hidtil af mark- og vejfredsloven”, og videre fortsætter han ”Andre private skove: Færdsel til fods ad skovvejene kan i almindelighed ikke forbydes af ejeren ved skilt eller andet, men er uden videre tilladt for publikum [...] Andre former for færdsel ad skovvejene er derimod forbudt, uden at ejeren behøver opsætte skilt etc.”44 “Heri må formentlig ligge, at anden form for færdsel: ridning, cykling, motorkørsel m. m. uden videre er forbudt, selvom ejeren ikke opsætter forbudsskilte efter mark- og vejfredsloven.”45

På baggrund af naturfredningslovens nye formulering måtte der ifølge Wulff altså sondres mellem 1) private skove under 5 ha og skove uden lovlig adgang, hvor mark- og vejfredsloven skulle gælde, og 2) andre private skove, hvor mark- og vejfredsloven ikke skulle gælde. Sondringen byggede på bestemmelsens ordlyd, og Wulff forholdt sig ikke til den manglende logik bag de nye regler eller det forhold, at de formentlig byggede på en forkert opfattelse af gældende ret og i højere grad indskrænkede end udvidede den almindelige adgang til skovveje og -stier.

Naturfredningslovens nye bestemmelser behandles senere af Viggo Nielsen. Viggo Nielsen giver imidlertid heller ikke en sammenhængende beskrivelse af forholdet mellem naturfredningsloven og mark- og vejfredsloven. Han fremhæver i den kommenterede naturfredningslov fra 1973, at det danske udgangspunkt har været et andet end vores nordiske naboers – nemlig at lodsejeren efter mark- og vejfredsloven af 1872 var berettiget til at afspærre deres arealer for andres uskadelige færdsel.46 Han referer også til processen i begyndelsen af århundret, hvor mark- og vejfredsloven blev ”præcisere”t ”skærpelse” i 1953, hvorved han formentlig sigter til åbningen for

42 Helge Wulf, Skovloven, 1970, s. 96.
43 Helge Wulf, Skovloven, 1970, s. 97.
44 Helge Wulf, Skovloven, 1970, s. 97.
45 Helge Wulf, Skovloven, 1970, s. 98.
46 Viggo Nielsen, Naturfredningsloven, 1973, s. 309.
uskadelig færdsel ad veje og stier, hvor der ikke er skiltet mod det.\textsuperscript{47} Videre om den historiske baggrund forklarer Viggo Nielsen, at naturfredningsloven af 1937 åbnede for færdsel til fods på strandbredderne og til adgang til alle skove, der kunne betegnes som offentlige, og at denne ret ved naturfredningsloven af 1969 blev udvidet til også at gælde private skove.\textsuperscript{48}


Videre skriver Viggo Nielsen: ”Den retligt afklarede situation, der forelå efter mark- og vejfredsloven af 1953, og en vis ængstelse for, at skovene i videre omfang skulle kunne blive lukket for publikum, udgjorde en del af baggrunden for Lov 69 [naturfredningsloven af 1969] § 55. I Bet [betænkningen] er redegjort for betragtninger, der gjordes gældende i naturfredningskommissionen under udarbejdelsen af bestemmelsen. Ved de videre forberedelser af lovforslaget, der efter sin fremsættelse vakte en betydelig modstand blandt de private skovejere, fremkom der motiveringer for en række særlige regler om adgangen til private skove, og den nye bestemmelse blev som følge heraf opdelt i 2 sæt regler, det ene i § 24, der svarer til hovedbestemmelsen i den tidligere § 24, og det andet i § 55, stk. 2,3,4 og 8, der giver regler om adgang til private skove, idet endelig § 55 stk. 6 og 7 er fælles bestemmelser om adgangen til såvel offentlige og private skove.\textsuperscript{49}

Med henvisning til Helge Wulffs skovlovskomentar skriver Viggo Nielsen herefter også, at der nu gælder forskellige regler for hver sin gruppe af private skove. Skove mindre end 5 ha og skove, som der ikke er adgang til på lovlig måde, er omfattet af mark- og vejfredslovens regler, mens skove på 5 ha og derover er omfattet af naturbeskyttelseslovens regler.\textsuperscript{50} Videre slutter Viggo Nielsen, at cykling herefter kun er tilladt i skove, der er under 5 ha, og i skove, hvortil der ikke er lovlig adgang, mens cykling ikke er tilladt i de øvrige skove, hvor adgangsretten følger af naturbeskyttelsesloven.

Det selvmodsige i at cykling skulle være tilladt i skove, hvortil der ikke er lovlig adgang, er oplagt. Selvom der ikke i forarbejderne er nogen direkte støtte for, at det var Naturfredningskommissionens eller lovgivers hensigt at ophæve mark- og vejfredslovens regel for private skove over 5 ha, og vedtagelsen af naturfredningslovens § 55 formentlig byggede på en forkert forståelse af gældende ret, så var bestemmelsen i sin ordlyd uforenelig med mark- og vejfredslovens hovedregel.

3.1.5 Naturbeskyttelsesloven af 1992

I forbindelse med naturbeskyttelseslovens vedtagelse i 1992 blev der desværre heller ikke gennemført nogen systematisk analyse af de gældende regler og deres indbyrdes forhold. Man ønsker at videreføre reglerne fra naturfredningsloven med enkelte udvidelser. I bemærkningerne er det, der kaldes udvidelser, opstillet således:

\textsuperscript{47} Viggo Nielsen, Naturfredningsloven, 1973, s. 310.
\textsuperscript{48} Viggo Nielsen, Naturfredningsloven, 1973, s. 311.
\textsuperscript{49} Viggo Nielsen, Naturfredningsloven, 1973, s. 331.
\textsuperscript{50} Viggo Nielsen, Naturfredningsloven, 1973, s. 334.
- private skove på mindst 5 ha åbnes for færdsel på cykel på anlagte veje og stier,
- private skove på under 5 ha også er åbne for sådan færdsel medmindre ejeren fastsætter indskrænkninger,
- anlagte veje og befæstede stier i det åbne land bliver åbne for færdsel til fods og på cykel efter reglerne i § 26.\textsuperscript{51}

Det er tydeligt, at denne overordnede formulering ikke tager hensyn til mark- og vejfredslovens almindelige regel om lovlig færdsel på veje og stier – hverken når det angår veje og stier i skove eller i det øvrige åbne land. Der redegøres heller ikke nærmere for betydning af mark- og vejfredslovens § 17 i relation til adgangen på de områdetyper, naturbeskyttelsesloven sætter regler for. Heller ikke der, hvor det i bemærkningerne anføres, at cykling med den foreslåede naturbeskyttelseslov vil blive tilladt i private skove\textsuperscript{52}, forholder man sig til mark- og vejfredslovens hovedregel – eller til om den må anses for ophævet for så vidt angår færdsel i private skove over 5 ha.

Vedrørende private skove får naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 5 følgende formulering: “I privatejede skove må færdsel til fods kun ske ad stier og anlagte veje og færdsel på cykel kun ad befæstede stier og anlagte veje. Der er kun adgang fra kl. 7 til solnedgang, og ophold må ikke finde sted inden for 150 m fra beboelses- og driftsbygninger. Ejeren af privatejede skove på mindre end 5 ha kan dog ved skiltning efter bestemmelserne i mark- og vejfredslovens § 17 fastsætte indskrænkninger i offentlighedens adgang”.

Når det gælder veje og stier, hvorom reglerne i naturbeskyttelsesloven var nye, indeholder bemærkningerne følgende passus: “I lighed med de øvrige adgangsregler i §§ 22-25 begrænser den foreslåede bestemmelse anvendelsesområdet for mark- og vejfredslovens § 17”.\textsuperscript{53} Det er uklart, hvad der menes, men formuleringen kan forstås derhen, at man med naturbeskyttelsesloven helt har ophævet mark- og vejfredslovens § 17, når det gælder veje og stier i det åbne land, og erstattet den med naturbeskyttelseslovens § 26. Det var dog næppe hensigten, al den stund det i praksis ville have indebåret en betydelig indskrænkning i befolkningens adgangsmuligheder til naturen. Formuleringen kan bedst ses som en henvisning til, at ejerens ret til at skilte mod færdsel til fods og på cykel efter mark- og vejfredslovens regler skulle begrænses af de nye regler i naturbeskyttelsesloven.

Helge Wulff er igen den første til at behandle de nye adgangsregler i sin lærebog Landboret fra 1992. Hans fremstilling er dog relativt kortfattet og ikke udtryk for nogen egentlig analyse af de mange adgangsretlige problemstillinger, der er opstået på baggrund af den nye naturbeskyttelseslovs vedtagelse. Selv om han indledende slår mark- og vejfredslovens hovedregel fast som det retlige udgangspunkt,\textsuperscript{54} så tager han formentlig det standpunkt, at mark- og vejfredsloven alligevel ikke gælder som hovedregel i forhold til de arealer, naturbeskyttelsesloven også regulerer. Således mener han, at motorkørsel, ridning med videre med den nye § 26 uden videre er forbudt på veje og stier, selv om skilte ikke er opsat, og at det forbud omfatter

\textsuperscript{54} Helge Wulff, Landboret, 1992, s. 383.
langt de fleste veje og stier i det åbne land. Det fremgår, som han skriver, ikke af lovforarbejderne, men er forudsat ved forhandlingerne mellem friluftorganisationer, landbruksorganisationer, Dansk Skovforening og Skov- og Naturstyrelsen.55 Det er formentlig rigtigt, når han skriver, at det var forudsat ved forhandlingerne mellem interesseorganisationerne, men den slags “forudsætninger” hos private organisationer kan næppe tillægges stor retskildværdi og burde ikke røre ved dansk rets hovedregel og kerneområdet for dens anvendelse. Tilsvarende viderefører Wulff oppfattelsen i sin skovlovskommentar fra 1970, baseret på formuleringen af den gamle naturfredningslovs § 55, hvorefter færdsel på anden måde end til fods og på cykel på veje og stier i skove uden videre er forbudt, uden at ejeren behøver skilte med det.56


### 3.1.6 Naturbeskyttelsesloven af 2004


Udvalget slår ligesom alle andre foregående udvalg og forfattere indledende fast, at mark- og vejfredslovens er blandt de vigtigste regler om offentlighedens adgang til naturen, og at lovens § 17 er dansk rets hovedregel.57 Udvalget angiver videre, at færdslen af veje og stier i det åbne land følger af mark- og vejfredslovens § 17.58 I relation til ridning på veje og stier i det åbne land åbner udvalget uden yderligere argumentation dog muligheden for, at den færdselsform udelukkende reguleres af naturbeskyttelseslovens regler.59 I relation til skove skriver udvalget også uden nærmere diskussion eller forklaring, at mark- og vejfredslovens § 17 ikke gælder for skovenes veje og stier, dog med undtagelse af private fællesveje og fællesstier i skove.60 Udvalget viderefører her ikke længere sondringen mellem offentlige skove og private skove henholdsvis over og under 5 ha.

Udvalget præsenterer altså en ny udlægning af skovreglerne. Det introducerer en sondring mellem enkeltmandsveje/-stier og fællesveje/-stier, men skelner ikke længere mellem henholdsvis offentlige og private skove, og private skove på mere eller mindre end 5 ha. Dette skal man dog formentlig ikke lægge for meget i, da det samlede indtryk af udvalgets betænkning er, at der ikke har været nogen struktureret behandling eller stillingtagen til forholdet mellem naturbeskyttelsesloven og mark- og vejfredsloven, og at væsentlige-

55 Helge Wulff, Landboret, 1992, s. 385.
56 Helge Wulff, Landboret, 1992, s. 387.
57 Mark- og vejfredskommissionen, Betænkning angående revision af mark- og vejfredsloven, 1952, s. 32 og 33.
58 Adgangsudvalget, Betænkning fra Adgangsudvalget, 2001, s. 37.
59 Adgangsudvalget, Betænkning fra Adgangsudvalget, 2001, s. 39.
60 Adgangsudvalget, Betænkning fra Adgangsudvalget, 2001, s. 45.
den af denne problemstilling slet ikke har stået udvalget klart. Adgangsdvalgets overfladiske arbejde dannet deres udgangspunkt for 2004-ændringen af naturbeskyttelsesloven, hvor skovbestemmelsen får sin nuværende formulering.


Med 2004-ændringen må relationen mellem naturbeskyttelseslovens § 23 og mark- og vejfredsloven i det hele anses for ganske uafklaret. Det skyldes dels bestemmelsens historiske baggrund, dels bestemmelsens formulering, der efterlader det ganske uafklaret, hvilke regler der gælder for offentlige henholdsvis private skove over og under 5 ha. Veit Koester tager spørgsmålet op og kommer frem til, at stk. 1-4 gælder for alle skove, mens stk. 5 og 6 gælder for private skove med undtagelse af offentlige stiftelser, stk. 7 gælder for offentlige stiftelser og stk. 8 gælder for alle andres skove end private skove under 5 ha, mens stk. 9 og 10 gælder for private skove over 5 ha. Herved tager han dog ikke stilling til, i hvilket omfang de enkelte bestemmelser erstatter mark- og vejfredslovens regler.


3.1.7 Mark- og vejfredsudvalget, 2004

Udvalget fastslag som tidligere nævnt mark- og vejfredslovens § 17 som dansk rets hovedregel. Om forholdet til naturbeskyttelsesloven skriver udvalget således, at naturbeskyttelsesloven giver befolkningen en umiddelbar ret til at færdes i naturen. Udvalgets udgangspunkt er, at naturbeskyttelsesloven ikke indskrænker befolkningens færdselsmuligheder efter mark- og vejfredslovens regler, men at naturbeskyttelseslovens § 26 blot opregner de særlige tilfælde, hvor ejeren kan indskrænke befolkningens muligheder for færdsel i naturen.

61 Folketingstidende 2003-04, bind IX, s. 5470.
62 Folketingstidende 2003-04, bind IX, s. 5472.
63 Veit Koester, Naturbeskyttelseslovens med kommentarer, 2009, s. 589.
64 Udvalget vedrørende forenkling af lov om mark- og vejfred, Mark- og vejfred, 2004, s. 37.
færdsel til fods og på cykel ad veje og stier i det åbne land.\(^{65}\) De særlige regler i naturbeskyttelsesloven for færdsel ad veje og stier i skove forholder udvalget sig desværre ikke til.

Udvalgets arbejde kørte sideløbende med arbejdet med 2004-ændringerne til naturbeskyttelsesloven, og udvalget refererer til dette arbejde. Der refereres således til, at 2004-ændringerne af naturbeskyttelsesloven ”har til formål tydeligere at beskrive, at bestemmelsen ikke begrænser den ret offentligheden har til færdsel på veje og stier, der følger af mark- og vejfredsløvens § 17”.\(^{66}\) Udvalget konkluderer herefter om forholdet mellem naturbeskyttelsesloven og mark- og vejfredsløven, at ”Bestemmelserne i naturbeskyttelsesloven om offentlighedens adgang til naturen medfører, at offentligheden har adgang til anden mands grund i det omfang, som bestemmelserne angiver. I forhold til udgangspunktet om forbud mod færdsel på andens mands grund i mark- og vejfredsløvens § 17, indebærer bestemmelserne således en udvidelse af offentlighedens adgang. Bestemmelserne begrænser endvidere vejejerens mulighed for ved skiltning efter mark- og vejfredsløvens § 17 at forbyde færdsel til fods og på cykel ad (private) veje og (private) stier i det åbne land.”\(^{67}\)

Her lægges endelig en logisk systematik ned over det indbyrdes forhold mellem lovene, og arbejdet fører til, at udvalget konkluderer, at mark- og vejfredsløvens § 17 ikke kan undværes. Desværre er udvalget ikke opmærksom på det problem, der er opstået i forhold til private veje og stier i skove, og som trækker tråde tilbage til Naturfredningskommissionens arbejde i 1967.

3.1.8 Hvad siger retspraksis?

Der er desværre ikke nogen væsentlig nævns- eller domspraksis, der kan bruges til at belyse forholdet mellem de to love – naturbeskyttelsesloven og mark- og vejfredsløven. Det nærmeste, vi kommer en stillingtagen, er Højesterets dom som er en sag om hævdvundne rettigheder til færdsel gennem en statsskov.\(^{68}\)

Statsskovdistriktet repræsenteret ved Kammeradvokaten påstod frifindelse blandt andet med henvisning til, at der ikke kunne vindes hævd på overtrædelse af offentligretlig regulering, og at det fremgik af naturbeskyttelsesloven, at skove som udgangspunkt alene er åbne for færdsel til fods og på cykel. Forbuddet mod motorkørsel i skovene hvilede ifølge kammeradvokaten ikke på statens ejendomsret, men på generel offentligretlig regulering. Det blev ikke nødvendigt for landsretten at tage stilling til denne argumentation, idet landsretten mente at kunne afvise en hævdvunden ret til motorkørsel på grund af den foretagne råden, der ikke efter rettens vurdering i tilstrækkelig grad omfattede motorkørsel.

Højesteret henviste imidlertid til, at det siden 1918\(^{69}\) havde været forbudt at færdes med motorkøretøjer på skovveje i statsskovene uden særlig tilladelse fra statsskovvæsenet. Bestemmelsen var ganske vist blevet ophævet ved færdselsloven af 1955\(^{70}\), men herefter henholdt Højesteret sig til, at ”naturfredningsloven af 1939 […] sikrede ret til færdsel til fods og på cykel”. Højesteret sluttede altså modsætningsvist fra naturbe-

\(^{65}\) Udvalget vedrørende forenkling af lov om mark- og vejfred, Mark- og vejfred, 2004, s. 37.
\(^{66}\) Udvalget vedrørende forenkling af lov om mark- og vejfred, Mark- og vejfred, 2004, s. 38.
\(^{67}\) Udvalget vedrørende forenkling af lov om mark- og vejfred, Mark- og vejfred, 2004, s. 38.
\(^{69}\) I medfør af lov nr. 149 af 20. marts 1918 om motorkøretøjer. Lovtider A 1918, s. 578.
skyttelseslovens positivt formulerede bestemmelser for cykling og færdsel til fods til et forbud mod motorkørsel. Sikringen af retten til at færdes til fods havde imidlertid allerede været til stede i 1917-loven, hvis Højesteret havde undersøgt det nøjere, og Højesteret overvejede ikke, om der rent faktisk kunne sluttet modsætningsvist fra den positivt formulerede sikring af retten til at færdes til fods og på cykel til et offentligfritt forbud mod motorkørsel. Et direkte forbud mod motorkørsel i medfør af naturfredningslovens regler kom, så vidt det kan ses, først ind i 1972 via en bekendtgørelse med hjemmel i naturfredningsloven
71 og forsøndt i øvrigt igen i 1992 med adgangsbekendtgørelsen i medfør af den nye naturbeskyttelseslov
72.

Højesteret tilslutter sig altså mere eller mindre kammeradvokatens synspunkt, hvorefter man af naturbeskyttelseslovens positivt formulerede regler om færdsel til fods og på cykel også for nuværende kan udlede en offentligfritt retregel om, at skove som udgangspunkt alene er åbne for færdsel til fods og på cykel. Det er imidlertid væsentligt for vurdering af resultatet, at mark- og vejfredslovens regler slet ikke blev påberåbt i sagen, og dommen kan derfor næppe tillægges stor betydning i relation til forståelsen af forholdet mellem naturbeskyttelsesloven og mark- og vejfredsloven.

3.1.9 Konklusion


Grundsynspunktet, om at naturbeskyttelseslovens regler ikke skal forstås på en måde, så de begrænser offentlighedens adgangsrettigheder i medfør af anden lovgivning, er efter min mening et godt udgangspunkt for en formålsfortolkning ved eventuelle regelkonflikter. Synspunktet har også været gentaget i samtlige lovrevisioner. Når det drejer sig om forholdet mellem mark- og vejfredsloven og naturbeskyttelsesloven i private skove, er det diskutabelt. Her er lovgivningen formentlig baseret på en misforståelse, eller i det mindste en langvarig manglende afklaring af forholdet mellem naturbeskyttelsesloven og mark- og vejfredsloven, som leder til en vanskelig retstilstand.

Mange af naturbeskyttelseslovens adgangsregler kan i dag både fortolkes som regler, der sætter rammerne for ejernes lovlige skiltning efter mark- og vejfredsloven, og som regler, der umiddelbart regulerer befolkningens adgangsrettigheder i medfør af anden lovgivning. Tager man udgangspunkt i, at naturbeskyttelsesloven ikke skal begrænse befolknings adgangsrettigheder i medfør af anden lovgivning, så fører det til, at reglerne, hvor de kan, må læses, så de enten giver befolkningen nogle udvidede færdselsmuligheder eller indskrænker ejernes mulighed for skiltning efter mark- og vejfredsloven – helt i overensstemmelse med den systematik, der blev fremhævet af Mark- og vejfredsudvalget.

I det efterfølgende vil den systematik og fortolkning blive fastholdt, således at mark- og vejfredslovens § 17 er udgangspunktet, og dette udgangspunkt modificeres af naturbeskyttelseslovens adgangsregler ved 1) at give adgang til at færdes på privat grund på visse arealer, 2) at indskrænke ejerens mulighed for at skilte efter mark- og vejfredslovens regler, samt 3) at give myndighederne mulighed for at tilside sætte en ellers lovlig skiltning.


73 Veit Koester, Naturbeskyttelseslovens med kommentarer, 2009, s. 557.
74 J.L. Buch, Om Badningsret og Forstrandsret med særlig Henblik paa private Forstrande, Ufr B 1912, 201.
75 Frants Thygesen, Strandret syd og nord for Kongeåen, Særtryk af Juristen, 1964, s. 504 og 506.
3.2 Adgangsbekendtgørelsens regler og muligheden for at fastsætte yderligere regulering


Hjemlen for adgangsbekendtgørelsen er naturbeskyttelseslovens § 27, der bemyndiger ministeren til at fastsætte yderligere regler. Ministeren kan efter stk. 1 og 2 lukke for offentlighedens adgang til arealer omfattet af §§ 22-26, og efter stk. 3 “først adgang, at man og stier i offentlige skove for eksempel forbrudt i adgangsbekendtgørelsens § 9, til trods for at naturbeskyttelsesloven udtrykkeligt tillader færdsel på cykel i offentlige skove og ikke begrænser denne ret til stier og veje som for private skoves vedkommende. Spørgsmålet er, om der er hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 3 og 4 til at ophæve lovens relativt klart formulerede ret til at cykle uden for veje og stier i offentlige skove?

På baggrund af Alf Ross opstiller Anne Louise Bormann, Jens-Christian Bülow og Christian Østrup følgende krav til bemyndigelsesbestemmelser i lovgivningen: 76 De skal angive de formål, der skal søges tilgodeset med de administrative bestemmelser, de foranstaltninger, der kan træffes til formålet fremme, og de hensyn, der skal afvejes overfor hinanden. Herudover tilføjer de, at bemærkningerne til bemyndigelsesbestemmelsen, så udførligt som muligt, bør redegøre for dens påtænkte anvendelse.

---

76 Anne Louise Bormann, Jens-Christian Bülow og Christian Østrup, Loven - Om udarbejdelse af lovforslag, 2002, s. 43.
De fremhæver også, igen med henvisning til Alf Ross, at bekendtgørelser med derogatorisk kraft, det vil sige bekendtgørelser, der kan ændre på lovens regler, principielt er i strid med grundlovens ordning og derfor kun bør gives, når der foreligger særlige omstændigheder. Hertil kan tilføjes et krav om tydelig hjemmel i den pågældende lov.

Disse synspunkter understøttes af Justitsministeriets vejledning i lovkvalitet fra 2005, hvor det fremgår, at bemyndigelser bør være så præcise som mulig. Selv om ovenstående angår situationer, hvor lovgivningen udgøres, giver det imidlertid også nogle generelle retningslinjer for fortolkningen af bemyndigelser til at fastsætte regler i administrative bestemmelser.

Spørgsmålet om cykling i offentlige skove var faktisk genstand for overvejelse i forbindelse med naturbeskyttelseslovens vedtagelse. Selv om overvejelserne angik offentlige skove, så forsøgte de private skov ejere at få et forbud mod cykling udenfor veje og stier skrevet direkte ind i loven. Det lykkedes dem ikke. I et svar til Dansk Skovforening fremhævede ministeren, at der var hjemmel til at gøre indskrænkninger i adgangsretten med hensyn til cykling i den kommende bekendtgørelse, og at begrundelsen for ikke at optage forbuddet direkte i loven var "den psykologiske betydning, denne ændring kunne have som et led i forliget mellem friluftsrådet og jordbrugets organisationer". På den baggrund blev det efterfølgende noteret i betænkningen afgivet af Folketingets Miljø- og planlægniingssudvalg, at ministeren ville fastsætte regler, som forbød cykling udenfor veje og stier i de offentlige skove. Forbuddet mod cykling udenfor veje og stier kan imidlertid næppe betragtes som en ordensregel. Der er reelt tale om en indskrænkning af den lovfæstede færdselsmulighed i offentlige skove, og derfor er lovens § 27, stk. 1 den rigtige hjemmel for dette forbud.

Anvendelsen af § 27, stk. 1 forudsætter dog, som det er formuleret i bestemmelsen, at særlige forhold taler herfor, ligesom bestemmelsen formentlig kun giver hjemmel til konkrete afgørelser.

Et andet eksempel angår ophold i skove. Naturbeskyttelsesloven giver ret til ophold overalt i offentlige skove, men adgangsbekendtgørelsens § 8, stk. 3 begrænser retten til at gøre ophold i de offentlige skove inden for en afstand af 50 meter fra beboelsesbygninger. Der er altså også tale om en lille indskrænkning i den adgangsret, loven giver befolkningen. Veit Koester skriver i den forbindelse, at der næppe er hjemmel i § 27, stk. 3 til at begrænse de adgangsrettigheder loven giver almenheden. Hvad angår cykling i skove, følger Koester ikke sine principielle betragtninger om rækkevidden af § 27.

### 3.2.2 Fastsættelse af ordensregler

Naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 3 giver ministeren mulighed for at fastsætte regler om offentlighedens adgang til de arealer, der er omfattet af §§ 22-26. Med brug af formuleringen "adgangen til de arealer der er nævnt i §§ 22-26" lægger § 27, stk. 3 sprogligt op til, at ministeren kan regulere adgangen til skove, til stranden, til klitfredede arealer og veje og stier og ikke adgangen i skove, på strande, på klitfedede arealer.

77 Justitsministeriet, Vejledning om lovkvalitet, 2005, s. 24 og 41.
81 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, s. 566.
og på veje og stier, men det må formentlig bero på en sproglig fejl. Hjemlen er i alt fald udnyttet til i adgangsbekendtgørelsen at fastsætte et omfattende og detaljeret sæt ordensregler for færdslen i skove og på de øvrige arealtyper.

Der kan næppe være tvivl om, at hovedområdet for § 27, stk. 3 er at regulere de måder, som naturbeskyttelseslovens færdselsret udføres på. Ministeren skal kunne fastsætte ordensregler. Således er der ingen tvivl om, at der for eksempel kan fastsættes et forbud mod at lave bål, jf. bekendtgørelsens § 26, når man udnytter naturbeskyttelseslovens regler om ophold på de forskellige naturtyper, loven giver befolkningen ret til at opholde sig på. Der er også hjemmel til at forbyde færdsel med jagtvåben med videre, som det sker i bekendtgørelsens § 26, eller forbyde støjende adfærd med videre, som det sker i § 28. Tilsvarende ordensregler er også fastsat direkte i naturbeskyttelseslovens regler i skove, på udyrkede arealer eller på klitfredede arealer, følger det af §§ 23-25, at hunde skal føres i snor. Det må forstås som betingelser for at udnytte den adgangsret, loven har givet offentligheden. Almenheden har fået lov til at færdes på en anden mands jord, men altså ikke lov til at færdes med hunden løs.

3.2.3 Udvidelse af befolkningens adgangsret

Der er flere eksempler på, at adgangsbekendtgørelsen med hjemmel i § 27, stk. 4 udvider befolkningens adgangsret. Det er som udgangspunkt uproblematisk, når det angår statsejede arealer og skove, der ejes af kommuner, folkekirken eller offentlige stiftelser, men ikke i andre tilfælde.

Selv på statsejede arealer kan der være et hjemmelsspørgsmål. Ministeren har i adgangsbekendtgørelsens §§ 16 og 21 fastsat, at man gerne må bade i søer og vandløb, der ligger i offentlige skove og i forbindelse med udyrkede arealer, der tilhører det offentlige. Søer og vandløb er imidlertid ikke blandt de naturtyper, jf. § 22-26, som § 27, stk. 4 henviser til, og spørgsmålet er, om man her ikke går ud over hjemlen i § 27, stk. 4. For Naturstyrelsens skove og arealer under Miljø- og Fødevareministerens ressort er det uproblematisk. Her kan den udvidede adgang fastsættes i kraft af ministerens ejerbeføjelse, men for andre offentligt ejede søer og vandløb er det imidlertid tvivlsomt, om der er hjemmel i naturbeskyttelsesloven til, at ministeren kan give offentligheden adgang.

Også vedrørende private udyrkede arealer og private skove, jf. §§ 23 og 24, kan der sættes spørgsmålstegn vedrørende adgangsbekendtgørelsens regler. For eksempel omfatter adgangen efter naturbeskyttelsesloven principielt ikke organiserede aktiviteter. Det er tydeligt lagt til grund i lovens forarbejder. Alligevel er der i adgangsbekendtgørelsens §§ 7 og 17 fastsat, at der kun skal søges om tilladelse til organiserede aktiviteter hos private skovejere, hvis deltagerantallet overstiger 30. For skoleklasser, spejdere og lignende er grænsen helt oppe på 50 deltagere.

For offentligt ejede arealer kan ministeren efter naturbeskyttelses § 27 godt udvide adgangsretten til også at omfatte organiserede aktiviteter. Det er imidlertid stærkt tvivlsomt, om der er den fornødne hjemmel i naturbeskyttelsesloven til, at ministeren kan inddrage organiserede aktiviteter med 30 eller 50 deltagere på private arealer under naturbeskyttelseslovens almindelige adgangsregler. Det klare udgangspunkt er, at naturbeskyttelseslovens adgangsregler ikke giver almenheden ret til organiserede aktiviteter på private arealer.

Problemstillingen kompliceres yderligere af, at man i private skove, hvor man kun må færdes på veje og stier, formentlig må anses for at færdes efter mark- og vejfredslovens regler. Færdsel her er ikke begrænset til kun at angå ikke-organiserede aktiviteter, og på den baggrund kan man argumentere for, at både 50 og 100 spejdere gerne må gå på veje og stier i private skove uden at spørge ejeren om lov.

4 Afgrænsningen af de forskellige arealtyper, som adgangsreglerne gælder for

Reglerne er i hovedtræk således, at man efter mark- og vejfredslovens § 17 må færdes på private veje og stier, gader, pladser med videre, mens man efter naturbeskyttelseslovens regler må færdes uden for veje og stier på strade og lignende, i offentligt ejede skove, på udyrkede arealer og på klitfredede arealer. En del af arealerne kan imidlertid rent praktisk overlape hinanden – skove kan rumme udyrkede arealer, udyrkede arealer kan gennemskæres af veje og stier, veje og stier kan også gå over klitfredede arealer, og klitfredede arealer kan omfatte skove.


Det fremgår af forarbejderne til naturbeskyttelsesloven, at naturbeskyttelseslovens skovregler også finder anvendelse på veje og stier og udyrkede arealer, der indgår som en integreret del af skoven. Det er også lagt til grund i en lang række retsaker fra klagenævn og domstole. Der er derimod ikke taget stilling til, om skovreglerne også fortrænger klitfredningsreglerne eller omvendt, i de mange tilfælde hvor klitfredede arealer er skovbevoksete.

Hvor en vej eller sti løber over et klitfredet eller udyrket areal, må naturbeskyttelseslovens regler for veje og stier formentlig i almindelighed gå forud for lovens regler for klitfredede arealer og udyrkede arealer. Det beror først og fremmest på, at vej- og stireglerne sikrer muligheden for cykling. Der er næppe grundlag for, at muligheden for at cykle på veje og stier ikke også skulle være sikret på veje og stier gennem klitfredede eller udyrkede arealer. Klitfredningsbekendtgørelsens § 1 forbyder dog cykling uden for veje, det vil sige på stier, så her er argumentationen kun relevant for vejes vedkommende.

Den samme problematik gør sig gældende i forhold til udyrkede arealer. I en sag vedrørende adgang til et tidligere slamdepot lagde byretten i Holbæk til grund, at reglerne for udyrkede areaer først kom i betragtning, hvis ikke der på området fandtes veje og stier i naturbeskyttelseslovens forstand. Spørgsmålet var dog tilsyneladende ikke genstand for nogen dybere overvejelser.

En formålsfortolkning, hvor man lægger vægt på reglernes sigte med at sikre offentlighedens adgang, må således føre til, at vej- og stireglerne som udgangspunkt går forud for reglerne for klitfredede og udyrkede arealer, når disse gennemløbes af veje og stier. Det giver umiddelbart befolkningen de bedste adgangsmuligheder til de områder. På den anden side indrømmes der generelt ejeren bedre mulighed for at skilte mod færdsel af hensyn til privatlivets fred eller ejendommens drift på veje og stier end på klitfredede og udyrkede arealer, så svaret er næppe entydigt.


Hvad angår forholdet mellem strande og udyrkede arealer, så er der formelt set heller ikke taget stilling til det i lovgivningen. Det fremgår af bemærkningerne til § 24, at bestemmelsen ikke gælder for udyrkede arealer, der samtidig er strande eller klitfredede. Strandgangsretten, som den tidligere blev kaldt, er da også af ældre dato, og adgangen til strande og kyststrækninger er mere vidtgående end til udyrkede arealer.


Ser vi på afgrænsningen af de enkelte arealtyper, så kan klitfredede arealer som de eneste entydigt identificeres på Miljøportalens Arealinformation. Derudover kan det i mange tilfælde være vanskeligt at afgøre, om man færdes på en kyststrækning, på et udyrket areal, i en skov, eller på en vej eller sti i adgangsreglernes forstand. Fortolkningsbidragene til afgrænsningen af de pågældende områdetyper samles og diskuteres i de efterfølgende afsnit.

Kriterierne for afgrænsning af de forskellige områder har givet anledning til flere sager for klagenævn og domstole, og anvendelsen af de forkerte bestemmelser har i en række tilfælde ført til kommunale afgørelsers ugyldighed. Andre sager kunne formentlig have fået et andet udfald, hvis der havde været den fornødne opmærksomhed på betydningen af afgrænsningen af de forskellige arealtyper. Det er dog svært at vurdere, når man kun læser afgørelserne og ikke sagernes akter.

4.1 Veje- og stier

4.1.1 Vejlovgivningens afgrænsninger


En privat vej eller sti udgør i modsætning til offentlige veje og stier altid en del af den eller de ejendomme, den ligger på. Private veje kan enten være private enkeltnadsveje eller private fællesveje. Det afgørende for, om en privat vej er en privat fællesvej, er, om vejen fungerer som færdselsreal i henhold til en vejret for en anden ejendom. Lige siden matriklenes ikrafttræden har der været et krav om, at der ved matrikulære sager blev sikret vejadgang til nye ejendomme og særskilt beliggende arealer. Da langt de fleste vejrettigheder er stiftet ved matrikulære sager, kan grundlaget for vejretten i de fleste tilfælde formentlig findes i Geodatastyrelsens arkiver. Private fællesveje og -stier kan imidlertid også udlægges ved lokalplan, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 4 og privatvejlovens § 43.

Der er efter vejlovens § 3 offentlig adgang til de veje og stier, der er optaget eller udlagt af staten og kommunerne som offentlige. Almenhedens færdselsret til private veje og stier følger af mark- og vejfredslovens og naturbeskyttelseslovens regler.

4.1.2 Mark- og vejfredslovens afgrænsning

Efter mark- og vejfredslovens § 17 må man færdes på private veje og stier, gader, pladser med videre. Spørgsmålet er så, hvornår noget er en vej, gade, plads eller sti i mark- og vejfredslovens forstand?


I mark- og vejfredudvalgets rapport fra 2004 antages veje og stier om at omfatte ”permanentes menneskeskabte færdselsbaner, der er en del af det almindelige vej- eller stinet”. Videre skriver udvalget, at det ikke omfatter midlertidige kørespors, dyreveksler, brandbælter, indkørsler til gårdspladser, havegangene med videre. Det

90 Det er så formentlig en misforståelse, når Veit Koester i Naturbeskyttelsesloven med kommentarer på s. 589 anfører, at der næppe findes private veje og stier i offentlige skove.
92 Udvalget vedrørende forenkling af lov om mark- og vejfred, Mark- og vejfred, 2004, s. 31.
virker dog ikke helt åbenbart, at for eksempel indkørsler til gårdspladser ikke skulle være omfattet af mark- og vejfredslovens vejbegreb, så afgrænsningen må formentlig tages med et vist forbehold. I en ældre straffesag sag fra Bornholm fandt landsretten ikke, at færdsel på en gårdsplads på en ubeboet ejendom var en overtrædelse af mark- og vejfredslovens § 17.93

4.1.3 Naturbeskyttelseslovens afgrænsning
Ifølge forarbejderne til naturbeskyttelsesloven af 1992 omfatter naturbeskyttelseslovens vejbegreb permanent etablerede færdselsbaner, i modsætning til mere midlertidige sprøjte- eller hugstspor fra landbrugs-mæssig og skovbrugs-mæssig drift. Begrebet omfatter ifølge bemærkningerne heller ikke interne veje og stier i frugtplantager, haver og parker.94

Natur- og Miljøklagenævnet har i flere sager haft anledning til at tage stilling til naturbeskyttelseslovens vej- og stibegreb. I en sag vedrørende adgangsvej til en skov i Skanderborg Kommune blev en ”vej” omtalt som et midlertidigt kørespor, der kun havde haft en permanent karakter i 2-3 år, og nævnet kom derfor frem til, at det ikke var omfattet af naturbeskyttelseslovens vejbegreb.95 Tilsvarende vedrørende et ”kørespor” i en skov på en ejendom ved Pukso i Silkeborg Kommune.96 Her kom nævnet blandt andet på baggrund af luftfotos frem til, at en ridesti gående fra naboejendommen og ind i skoven kunne lukkes ved skiltnings, da stien inde i skoven fulgte et arbejdsspor og ikke en permanent færdselsbane omfattet af naturbeskyttelseslovens adgangsregler.

I en sag fra Vestsjællands Amt var tinglyst en vejret for et vandværk over et areal.97 Efter en besigtigelse fandt Naturklagenævnet, at der ikke var tale om en vej over arealet i naturbeskyttelseslovens forstand, men blot et græsklædt ujævnt spor. I en anden sag fra amtternes tid havde Storestrøms Amt truffet afgørelse om, at et kørespor gennem et hegn med frilandsgrise var omfattet af vejbegrebet i naturbeskyttelseslovens § 26.98 Her stadfæstede Naturklagenævnet amtets afgørelse, idet nævnet lagde vægt på, at sporet blev benyttet som færdsels- og adgangsvej af ejendommens beboere og lejere.

Også domstolene har haft sager om naturbeskyttelseslovens § 26 forelagt. I en sag fra Kalundborg Kommune kom Naturklagenævnet og Vestre Landsret frem til, at en markvej, der fremstod som to hjulspor, var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 26 og derfor ikke omfattet af naturbeskyttelseslovens § 26.99 I en sag fra Vejle Kommune kom både Naturklagenævnet og Højesteret frem til, at en markvej, der fremstod som to hjulspor, var omfattet af naturbeskyttelseslovens vejbegreb.100

sultat, at adgangen ad vej gennem en ejendom i en skov skulle behandles efter skovreglerne med undtagelse af det stykke, der løb over ejendommens gårdsplads, og som skulle behandles efter vej- og stireg-

lerne.

Alle sagerne er ret konkret begrundede, og de gør det ikke lettere at komme nærmere en principiel af-

grænsning af, hvad der forstås som permanente menneskeskabte færdselsbaner.

Hvor mark- og vejfredsloven også gælder for pladser med videre, er det samme formentlig ikke tilfældet for naturbeskyttelseslovens regler, der efter deres ordlyd kun gælder for veje og stier. Natur- og Miljøklage-

nævnet har da også i en sag vedrørende etablering af en "ydre gårdsplads" over et stykke af en markvej an-
taget, at vejen derved var nedlagt i naturbeskyttelseslovens forstand, således at almenheden ikke længere havde ret til færdsel over arealet. Pladsen fungerede angiveligt som parkeringsplads og aktivitets-/lege-

areal for ejendommens beboere, og ud fra sagsreferatet synes den at være omfattet af mark- og vejfredslo-
vens adgangsregler.

Naturbeskyttelseslovens § 26 og 26a gælder kun for veje og stier i det åbne land. Afrænsningen af begre-
bet ”det åbne land” har derved stor betydning for adgangsreglernes anvendelse. Begrebet ”det åbne land” bruges også i lovens § 21 vedrørende friluftsreklamer. Helle Tegner Anker anfører, at begrebet ”det åbne land” må forstås ens i § 26 og § 21, mens Veit Koester skriver, at det formentlig ikke er tilfældet. Om end det synes upraktisk, så virker det rigtigt at skelne mellem reglerne for friluftsreklamer og offentlig-

Uagtet at naturbeskyttelseslovens § 26 vedrørende veje og stier ikke gælder for veje og stier i skove, så omfatter begrebet ”det åbne land” formentlig principielt også skove. I en sag fra 2009 vedrørende afspær-
ring af en vej i et sommerhusområde i Odsherred Kommune udtalte Natur- og Miljølagenævnet da også, at ”det åbne land skal forstås som alt andet end by- og bymæssig bebyggelse, det vil sige såvel marker som skove og naturområder.”

Navnlig i forhold til sommerhusområder har begrebet givet anledning til tvivl, og der foreligger nu en rela-
tivt fyldig praksis. Natur- og Miljølagenævnet har henvist til en udtalelse af 30. juli 1999, hvor den dave-
rærende Skov- og Naturstyrelse skriver, at ”det med ordvalget ”det åbne land” næppe kan antages, at private veje og stier i udbyggede, traditionelle sommerhusområder er omfattet af bestemmelserne om offentlig-

103 Helle Tegner Anker, Naturbeskyttelseslovgivning, Miljøretten 2, 2006, s. 401.
104 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 623.
dens adgang til at færdes på veje og stier i det åbne land efter naturbeskyttelseslovens § 26. Der kan imidlertid godt tænkes sommerhusområder, hvor sommerhusene ligger så spredt, at området har karakter af åbent land".\textsuperscript{107}

Naturklagenævnet og Natur- og Miljøklagenævnet har også i flere sager udtalt, at udbyggede sommerhusområder normalt må betragtes som bymæssig bebyggelse i naturbeskyttelseslovens § 26’s forstand, uanset der er tale om relativt store grunde, og området som sådant har karakter af naturgrunde. Nævnet har endvidere udtalt, at bestemmelsen efter omstændighederne vil kunne finde anvendelse i udbyggede sommerhusområder med meget store grunde.\textsuperscript{108} Spørgsmålet har også været for domstolene. I en sag om et hegn over en strandsti, der gik langs et område med en strandpark og præget af grønne arealer, kom Retten i Svendborg frem til, at stien lå i det åbne land.\textsuperscript{109}

4.1.4 Færdselslovens afgrænsning

Det kan overvejes, om færdselslovens afgrænsning i nogle sager kan have betydning. Ifølge færdselslovens § 1 gælder loven, hvor ikke andet er bestemt, for færdsel på vej, som benyttes af en eller flere færdselsarter. Ved vej forstås ifølge § 2 også gade, cykelsti, fortov, plads, bro, tunnel, passage, sti eller lignende, hvad enten den er offentlig eller privat.


Almenhedens færdsel på veje i skove og det åbne land generelt vil således som udgangspunkt være omfattet af færdselslovens regler. På trampestier og naturarealer vil færdselsloven derimod som udgangspunkt ikke gælde.

4.2 Skove

Naturbeskyttelseslovens § 23 giver adgang til skove. § 23 skelner i visse henseender mellem offentlige og private skove. For de offentlige skoves vedkommende skelnes mellem skove over og under 5 ha, og for de offentlige skoves vedkommende skelnes mellem statejede skove og øvrige offentligt ejede skove. Herudover angår en del af adgangsreglerne skove ejet af offentlige stiftelser. Begrebet offentlige stiftelser har været


\textsuperscript{109} Retten i Svendborgs dom af 7. maj 2013 i sag nr. BS RS-462/1012. Gengivet i MAD 2013.962.

\textsuperscript{110} Henrik Waaben m.fl., \textit{Færdselsloven med kommentarer}, 2017, s. 104.

\textsuperscript{111} Henrik Waaben m.fl., \textit{Færdselsloven med kommentarer}, 2017, s. 116.
genstand for flere sager, og ifølge Veit Koester er det væsentligste kriterium, om en stiftelses midler kommer en større ubestemt kreds til gode, selv om det er en beskeden kreds af personer, der rent faktisk nyder godt af midlerne.\footnote{Veit Koester, \textit{Naturbeskyttelsesloven med kommentarer}, 2009, s. 591.}


I forbindelse med skovlovspraksis har der også udviklet sig et skovbegreb – det der i vejledningen til skovloven lidt misvisende kaldes en ”definition af skov”.\footnote{Miljøstyrelsens Vejledning om skovloven § 3 m.fl. som senest ændret 10. juli 2015.} I vejledningen refereres til skovlovens forarbejder, hvor det er anført, at ”Som hovedregel anser man således et areal for at være skov, hvis det er bevokset med træer, som danner eller indenfor et rimeligt tidsrum ville danne sluttet skov af højstammede trær, og hvis det som hovedregel er større end ½ ha og mere end 20 m bredt. Vurderingen baseres på et skovbrugsfagligt skøn over bevoksningsgrad og -type”. ”Der findes dog, især i bynære områder, arealer, der er mindre end de ovennævnte størrelsesangivelser, som er fremskrevet afredning af bevoksning, hvad enten denne bevoksning har karakter af højstammede trær eller er ganske ung.”.
Da rekreativ anvendelse og herunder offentlighedens adgang er en del af skovlovens formålsbestemmelse, vil det være naturligt at lægge vægt på de samme kriterier for afgrænsning af skovbegrebet i naturbeskyttelseslovens adgangsregler som i administration af skovlovens bestemmelser vedrørende afgrænsning af begrebet skov.

Adgangsbekendtgørelsens indskrænker på visse områder det geografiske anvendelsesområde for § 23, uanset at det er tvivlsomt, om der er hjemmel til det i lovens § 27, stk. 3, jf. diskussionen i afsnit 3.2.1. § 8 i adgangsbekendtgørelsen undækker således indhegnede bevoksninger og rørbevoksninger fra adgangen efter § 23.

4.3 Udyrkede arealer

Naturbeskyttelseslovens § 24 giver adgang til udyrkede arealer. Efter vejledningen til naturbeskyttelsesloven omfatter udyrkede arealer i adgangsreglernes forstand blandt andet heder, moser, klipper, overdrev, indsander samt græsningsarealer som ferske enge. Koester fjerter hertil lyngklædt areal, strandenge og klitter.

I forarbejderne til 2004-loven er anført følgende: ”Betegnelsen udyrkede arealer omfatter blandt andet udyrkede græsningsarealer, for eksempel ferske enge, mens dyrkede græsningsarealer ikke er omfattet. Enge, hvor der tages høslet opfattes ikke som udyrkede arealer”.

Formuleringerne, hvorefter udyrkede arealer ikke omfatter dyrkede græsningsarealer, giver ikke en meﻣ Runner afgrænsning af, hvad der forstås ved dyrkede henholdsvis udyrkede arealer. Formuleringen viser dog, at såvel enge som græsningsarealer kan være dyrkede så vel som udyrkede i adgangsreglernes forstand.


Også i relation til landbrugslovgivningens tidligere braklægningsregler har begrebet udyrket givet anledning til vanskeligheder. I en sag fra 2006 vedrørende adgang til et braklagt areal ved Hovenmasten i den daværende Ledøje-Smørum Kommune havde et landbrugsareal været braklagt i mere end 10 år.
var herefter, om det var udyrket i naturbeskyttelseslovens forstand. Landsretten fandt på baggrund af for- arbejderne, at der ikke var noget til hinder for, at et areal var udyrket, selv om det var braklagt i overensstemmelse med landbrugslovgivningens regler. Landsretten lagde vægt på, at areal det fremstod som udyrket, og mente på den baggrund, at det var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 24.

Dyrkning indgår som begreb med varierende indhold i for eksempel vandløbslovens § 3 og § 69, samt miljøbeskyttelseslovens § 21 b. I relation til vandløbslovens § 3 anses dyrkning som enhver form for jordbrugsmæssig udnyttelse, herunder også både jordbehandling, afgræsning og slæt. I vandløbslovens § 69 sondres mellem dyrkning og jordbehandling. Efter vejledningen omfatter dyrkning i relation § 69 ikke afgræsning og slæt. Det samme gælder i relation til miljøbeskyttelseslovens § 21 b. At ordet ”dyrkning” har fået et helt selvstændigt indhold, når vi taler naturbeskyttelseslovens adgangsregler, er selv sagt ikke hensigtsmæssigt.

Der må også sættes spørgsmålstegn ved det fornuftige i, at enge, hvor der tages høslæt, henføres til dyrkede arealer, mens enge, der afgræses, henføres til udyrkede arealer. Det forhold, der nok burde være udslagsgivende i relation til adgangsreglerne, er adgangsreglernes formål og baggrund; nemlig at give almenheden mulighed for uskadelig færdsel. Her vil for eksempel færdsel på græsarealer, der drives med slæt, normalt være uskadelig.


En sidste krølle på anvendelsesområdet for § 24 er, at man kan diskutere, om den formelt set er indskrænket i adgangsbekendtgørelsens § 19, der indeholder et forbud mod færdsel i rørbevoksninger, eller om rørbevoksninger overhovedet hører til udyrkede arealer, da de efter naturbeskyttelseslovens regler for ører normalt henregnes til den sø, de ligger i forbindelse med. Hvis rørbevoksninger er at betragte som udyrkede arealer, er det tvivlsomt, om der er hjemmel til at indskrænke befolkningens adgangsret, jf. diskussionen i afsnit 3.2.1.

124 Miljøstyrelsen, Ændring af vandløbslovens § 69 om bræmmer. Vejledning fra Miljøstyrelsen nr. 10 1992, s. 7.
125 Miljøstyrelsen, Vejledning om 25 meters beskyttelseszone omkring indvindingsboringer, jf. miljøbeskyttelseslovens § 21 b, jf. § 64 c, s. 5.
126 Velt Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, s. 610.
4.4 Strande og kyststrækninger


Kongens ejendomsret til forstranden – og det der var vigtigt dengang, nemlig rav og ilanddrevet gods, hvælver med videre – blev indskrevet allerede i Jyske Lov.128 Landsdommer Frants Thygesen redegør grundigt i et særtryk af Juristen fra 1964 for den særlige strandret. Her forklarer han, at Jyske Lovs begreb forstrand formentlig blev forstået mere rigtigt af de tyske jurister, som omfattende hele den nøgne strandbred som forstranden, mens danske jurister fejlagtigt kun opfattede jyske lovs begreb forstrand som arealet nedenfor havstokken.129 Selv om ejendomsgrænsen i dag uomtvisteligt går ved højeste daglige vandstand, betyder det ikke nødvendigvis, at ejeren af stranden også kan udøve den normale og fulde ejerrådighed. Frants Thygesen argumenterer i alt fald for, at stranden i de sønderjyske landsdele, hvor Jyske Lov ikke i 1683 blev erstattet af Danske Lov, er offentlige og altid har været det, svarende til den praksis der er almindeligt anderkendt og altid har været det på strandene langs den jyske vestkyst.130

Som beskrevet i afsnit 3.9.1 ovenfor taler mest for også i dag at se den i praksis udøvede ret som et udslag af indskrænket ejerbeføjelse på den blottede strandbred – herunder udøvelse af de beføjelser ejeren er tillagt efter mark- og vejfredslovens § 17 – sammenholdt med en fri færdselsret, der bygger på en retssædvanne. I hvilket omfang denne færdselsret kan indskrænkes af naturbeskyttelseslovens regler, er imidlertid uklart.


---

129 Frants Thygesen, Strandret syd og nord for Kongedøen, Særtryk af Juristen, 1964, s. 504.
130 Frants Thygesen, Strandret syd og nord for Kongedøen, Særtryk af Juristen, 1964, s. 507-509.
Inde i landet afgrænses klitfredningen af klitfredningslinjen, der er fastlagt relativt præcist i matriklen. Færdselsretten på klitfredede arealer gælder dog efter § 25, stk. 2 ikke arealer, der dyrkes landbrugsmæssigt. ”Dyrket” må her formentlig forstås i overensstemmelse med sondringen mellem dyrket og udyrket i lovens § 24, jf. diskussionen af dette ovenfor, men der er ingen afgørelser, der belyser det.

Naturbeskyttelseslovens § 22 giver adgang til at færdes på strande og andre kyststrækninger på ”arealer mellem daglig lavvandslinje og den sammenhængende landvegetation der ikke er domineret af salttålende planter”. Formuleringen stammer fra naturbeskyttelsesloven af 2004, men skal på baggrund af forarbejderne forstås i overensstemmelse med den praksis, der var udviklet efter den tidligere lovgivning. Reglerne og deres baggrund er udfærdigt behandlet i Veit Koesters kommenterede Naturbeskyttelseslof fra 2009.131

Det område, som § 22 giver adgang til, afgrænses mod vand af laveste daglige lavvandslinje. Som Koester også redegør for, betyder det, at naturbeskyttelsesloven med 2004-formuleringen principielt udstrækker adgangsretten til den del af søterritori, der ligger mellem lavvandslinjen og højvandslinjen, hvor der er almindelig adgang i medfør af statens højhedsret. Udvildelsen betyder reelt kun, som Koester anfører, at offentlighedens adgang heller ikke må vanskeliggøres mellem høj- og lavvandslinjen.132


4.5 Konklusion


131 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 575-580.
132 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 577.
133 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 577.
134 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 577.
5 Reglerne for udvalgte færdselstyper og aktiviteter

Ridning, cykling, knallertkørsel, klatring, skiløb, og så videre... Rulleski, hundeslæde, hoverboards med videre. Der er mange måder at komme ud i naturen på, og naturbeskyttelseslovens og adgangsbekendtgørelsens regler tager kun stilling til de mest almindelige færdselsformer – færdsel til fods, på cykel og til hest. Og, det er ikke kun færdselsformer, men også visse aktiviteter, der er foreskrevet reguleret i naturbeskyttelsesloven og adgangsbekendtgørelsen – ophold, handeluftning, badning, overnatning og indsamling af bær, svampe med videre. Nogle af aktiviteterne er sporadisk reguleret, andre, som for eksempel cykling og handeluftning, er genstand for en ganske detaljeret regulering. En del færdselsformer og aktiviteter reguleres også parallelt i anden lovgivning, navnlig færdselsloven og hundeloven. Afgørelserne fra klagenævn og domstole er relativt sjældne, og de bygger sjældent på mere systematiske eller tværgående analyser.

I de følgende afsnit redegøres for reglerne for nogle af de almindelige færdselsformer og aktiviteter.

5.1 Færdsel til fods


Man kan forestille sig, at nævn og domstole ville skelte til færdselslovens afgrænsning af fodgængere, når de får sager vedrørende færdsel til fods efter naturbeskyttelseslovens regler forelagt, og således mene, at skiløb, skateboarding med videre falder ind under færdsel til fods. Natur- og Miljøklagenævnet har kun i få sager taget stilling til, hvad det vil sige at færdes til fods efter naturbeskyttelseslovens forstand. Nævnet har for eksempel ment, dog uden at omtale færdselslovens regler, at færdsel til fods også omfatter færdsel med en trækvogn, barnevogn og ”kajakvogn”.\(^{135}\) Domstolene har kun i en enkelt sag taget stilling til, hvad der kan falde ind under at færdes til fods efter naturbeskyttelseslovens regler.\(^{136}\) Sagen drejede sig om klatring på nogle klipper på Bornholm med sikringsudstyr. Sagen gik helt til Højesteret, og Højesteret kom frem til, at klatring på klipper uden nogen hjælpemidler andet end sikringsudstyr må være blandt de aktiviteter, der er tilladt efter § 22, det vil sige færdsel til fods og ophold.

I adgangsbekendtgørelsens § 28 er det imidlertid nu blevet forbudt at klatre med sikringsudstyr i de områder, som naturbeskyttelsesloven ellers giver adgang til færdsel i. Bestemmelsen er formuleret som en ordforskrift, der vedrører færdselsformen og ikke færdselsretten som sådan, og har derfor hjemmel i § 27.


stk. 3. I praksis indskrænker forbuddet mod sikringsudstyr dog befolkningens adgang efter naturbeskyttelseslovens regler, idet den effektivt forhindrer færdsel på de arealer, hvor det ville være uforsvarligt at færdes uden brug af sikringsudstyr.

Veit Koester skriver i sin kommenterede naturbeskyttelseslov, at begrebet “færdsel til fods” er uddybet i adgangsbekendtgørelsen.\textsuperscript{137} Der kan dog diskuteres, om der er hjemmel til at præcisere de forskellige færdselsformer i medføl af naturbeskyttelseslovens § 27. Der er derimod formentlig hjemmel til at fastsætte ordensbestemmelser, om hvordan man forholder sig, når man færdes til fods.

Adgangsbekendtgørelsens §§ 2, 4, 9, 18 og 24 fastsætter også med lidt forskellige formuleringer for strande, klitfredede og udrykede arealer, skove, veje og stier, at hvor færdsel til fods er tilladt, er det tillige tilladt at anvende køres tole, herunder elkørestole og tre hjulede knallerter for handicappede, og at trække cykler, barnevogne og lignende.

Når det drejer sig om færdsel med kørestole, cykler, trækvogne med videre på veje og stier, har bestemmelsen næppe selvstændig betydning, da den slags færdsel i forvejen må anses som færdsel til fods og dermed tilladt i medfør af naturbeskyttelseslovens og mark- og vejfredslovens regler.

Når det derimod gælder adgang til motorkørsel for handicappede med trehjulede knallerter, så er det formentlig ikke hjemmel efter naturbeskyttelseslovens regler for færdsel med på cykel. Der er ikke hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 27 til at udvide befolkningens færdselsrettigheder på private arealer. Hvor velmenende den udvidede adgang til motorkørsel for handicappede end måtte være, har den formentlig ikke tilstrækkelig hjemmel i naturbeskyttelsesloven for andre end statsejede arealer og skove, der ejes af kommuner, folkekirken eller offentlige stiftelser, jf. formuleringen af naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 4.

Adgangsbekendtgørelsens § 21, der fastslår, at adgangsbekendtgørelsens forbud mod at færdes i skovenes indhegnede bevoksninger og rørbevoksninger med videre også gælder for skiløb og kælkning, kan siges at forudsætte, at skiløb og kælkning ikke anses som færdsel til fods, hvis bestemmelsen skal have selvstændig betydning. Man skal imidlertid ikke lægge for meget i bekendtgørelsens formuleringer, som der på flere punkter kan sættes spørgsmålstegn ved, og det vil efter min vurdering være rigtigt også generelt at anse både kælkning og skiløb som færdsel til fods i naturbeskyttelseslovens forstand.

### 5.2 Færdsel med hund

Spørgsmålet om færdselsmulighederne med hund er i praksis navnlig et spørgsmål om, hvor man kan færdes med sin hund uden snor. Det er kun sjældent, at der sættes spørgsmålstegn ved, om man i det hele taget har lov til tage sin hund med, når man færdes i naturen.

#### 5.2.1 Reglerne i hundeloven med videre

Hundelovens § 3, stk. 1 fastsætter, at det i byer og områder med bymæssig bebyggelse er forbudt at lade hunde færdes på gader, veje, stier eller pladser med videre, der er åbne for almindelig færdsel, uden at de enten er i snor, eller man har fuldt herredømme over dem.

\textsuperscript{137} Veit Koester, *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*, 2009, s. 559.
Kommunen kan efter § 3a bestemme, at man i områder med by og bymæssig bebyggelse skal have sin hund i snor på gader, veje, stier med videre, der er åbne for almindelig færdsel. Træffer kommunen denne beslutning, så er det altså ikke nok, at hunden er under fuldt herredømme.

Uden for byer er det generelt tilladt at færdes med sin hund uden snor. Den må dog efter hundelovens 3, stk. 3 ikke strejfe om eller færdes alene på anden mands grund.

Efter forarbejderne til § 3, stk. 1 tager hundeloven udgangspunkt i færdselslovens afgrænsning af bymæssig bebyggelse. "Udtrykket »byer og områder med bymæssig bebyggelse« tager udgangspunkt i færdselslovens begreb »tættere bebygget område«, det vil sige, at der tages udgangspunkt i den afmærkning, som findes i form af de såkaldte silhuet-tavler, som inden for færdselslovens anvendelsesområde markerer grænsen mellem »tættere bebygget område« og andre områder. Måtte der være tilfælde, hvor der er tale om for eksempel en grusvej, sti eller lignende, og hvor der ikke er opstillet en silhuet-tavle for at markere bygrænsen, vil det afgørende være, om området naturligt må opfattes som en del af et byområde."138

Når det gælder reglerne i hundeloven, kan man ligesom med reglerne i færdselsloven i udgangspunktet regne med byskiltets afgrænsning af bymæssig bebyggelse – altså en ganske anden afgrænsning end begreb ”det åbne land”, som vi kender fra naturbeskyttelsesloven.

Der er også enkelte regler om hunde i ordensbekendtgørelsen og færdselsloven. Ordensbekendtgørelsens § 11 indeholder således en specialregel om, at det er forbudt at have sin hund i snor ved færdsel med motorcykel, cykel med hjælpepmotor eller hestekøretøj. Heller ikke ridende må føre hunde i bånd. Reglen i ordensbekendtgørelsen er en gentagelse af færdselslovens § 88, stk. 2, og den synes derfor unødvendig.

Endelig kan kommunen efter badevandsbekendtgørelsens § 13 regulere adgangen til at medtage hunde på stranden og i badevandsområder. Kommunen kan også i perioder af året helt forbyde hunde inden for områder på strandene eller i andre steder.

5.2.2 Mark- og vejfredslovens regler

På veje og stier, hvor man færdes efter mark- og vejfredslovens regler, er det op til ejeren af den pågældende vej eller sti at skilte mod løse hunde eller mod hunde i det hele taget. I adgangsbekendtgørelsens § 23 står ganske vist, at hunde skal føres i snor på private enkeltmandsejede veje og stier, men adgangsbekendtgørelsen har hjemmel i naturbeskyttelsesloven, og det forekommer usikkert, om der med hjemmel i naturbeskyttelsesloven kan gøres indskränkninger i færdselsretten efter mark- og vejfredslovens regler. Det er tvivlsomt, om forbuddet mod løse hunde i adgangsbekendtgørelsen kan gøres gældende, hvis ikke ejeren har skillet mod løse hunde. På den anden side fremgår det af et notat fra Skov- og Naturstyrelsens lovgruppe i forbindelse med naturbeskyttelseslovens vedtagelse, at det også var hensigten, at ministeren skulle kunne fastsætte ordensregler for offentlighedens færdsel af private veje og stier i det åbne land. Kravet om at have sin hund i snor må anses for at være en ordensregel, men det er usikkert, hvor meget vægt der kan lægges på notatet.139

138 Lovforslag nr. 92. Forslag til lov om ændring af lov om hunde. Folketingstidende A 2013/1, s. 16 og 27.

Nævnet overvejede end ikke mark- og vejfredslovens regler og begrundede afgørelsen med, at teksten "Hunde forbudt" var en indskrænkning i offentlighedens adgang i strid med naturbeskyttelseslovens § 26, stk. 1, idet skiltet vil afholde personer medbringende hunde fra at benytte stien. Afgørelsen med henvisning til § 26, stk. 1 forekommer tvivlsom.

Naturbeskyttelseslovens regler


Selv om hverken mark- og vejfredsloven eller naturbeskyttelsesloven tager stilling til spørgsmålet, må man formode, at ejeren af strande og andre kyststrækninger ved skiltning kan fastsætte visse ordensregler, herunder også bestemme, at hunde skal føres i snor også uden for perioden 1. april til 30. september.

Når man færdes efter naturbeskyttelseslovens regler i skove, på udyrkede arealer eller på klitfredede area- ler, skal hunde altid føres i snor. Det følger af ordlyden i §§ 23-25, og lovens regler om hunde må forstå som betingelser for at udnytte den adgangsret loven har givet offentligheden. Veje og stier igennem for eksempel skove og klitfredede arealer frembryder imidlertid særdeles problemer – for er det mark- og vejfredslovens regler for adgang af vej og sti med hunden løs eller naturbeskyttelseslovens regler med krav om hunden i snor, der gælder her?

Det er, som redegjort for i afsnit 3, tvivlsomt, om der er grundlag for, at naturbeskyttelsesloven indskrænker mark- og vejfredslovens almindelige ret til fri færdsel ad veje og stier, på måder ejeren ikke har skiltet mod. Der har ved formuleringen af bestemmelserne i naturbeskyttelsesloven ikke været opmærksomhed på det forhold, at naturbeskyttelseslovens regler i § 23 og 25, om at hunde skal føres i snor, efter sin ordlyd indskrænker den almindelige ret til at færdes ad veje og stier i klitter og skove med en hund uden snor, medmindre ejeren har taget tillæg til spørgsmålet og skiltet mod det. Dette hænger sammen med den generelt usikre forståelse af samspillet mellem mark- og vejfredsloven og naturbeskyttelsesloven i de seneste lovrevisioner.

Offentliggjort praksis er sparsom. I en byretssag fra Hjørring blev en pensionist antruffet af skovridderen på en parkeringsplads i en statsskov med sin lille hund uden snor. Byretten overvejede end ikke mark- og vejfredslovens regler, og pensionisten, der ikke havde nogen forsvarer, blev idømt en bøde på 1.000 kroner for overtrædelse af naturbeskyttelseslovens regler.


5.3 Cykling og færdsel med cykler

Der er mange muligheder for at cykle i naturen, men heller ikke reglerne for færdsel på cykel er helt enkle. Vejloven samt mark- og vejfredsloven er grundlaget for retten til at cykle på veje og stier. Naturbeskyttelseslovens regler udvider færdselsretten til visse naturtyper, også på cykel, og begrænser ejerens muligheder for at skilte mod cykling på private veje og stier. Adgangsbekendtgørelsens indeholder regler, der begrænser retten til at cykle i offentlige skove og begrænser ejerens muligheder for at skilte mod cykling på offentlige skove og på veje og stier. Hertil kommer færdselslovens regler, der dog i modsætning til de andre nævnte er forholdsvis enkle.

5.3.1 Færdselslovens regler for cyklister


5.3.2 Vejloven og mark- og vejfredslovens regler

Der er efter vejlovens § 3 offentlig adgang til de veje og stier, der er optaget eller udlagt af staten og kommunerne som offentlige. Offentlige veje og stier kan godt ligge på private arealer, men alle offentlige veje og stier kan ses i det centrale vej- og sti-register, som Vejdirektoratet fører, og som er tilgængeligt via deres hjemmeside. Man kan også se visse private veje og stier men langt fra alle.


5.3.3 Reglerne for cykling i skove

For veje og stier i skove gælder både mark- og vejfredslovens § 17 og naturbeskyttelseslovens § 23. Efter mark- og vejfredslovens § 17 er cykling tilladt på de veje og stier, der er egnet til cykling, medmindre der er skiltet mod det. Ejeren kan imidlertid efter naturbeskyttelseslovens § 23 kun skilte mod cykling, hvis skoven samlet er under 5 ha, eller hvis cykling medfører særlige problemer – for eksempel på små stier hvor der også færdes folk til fods. Og, selv om cykling medfører særlige problemer, kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om at tilsidesætte skiltningen.

Selv om reglerne på den vis synes klare, er der dog tvivl om to væsentlige forhold. Det ene er i forhold til adgangsbekendtgørelsens forbud mod at cykle uden for veje og stier i offentlige skove, det andet er i forhold til praksis vedrørende cykling på stier i såvel private som offentlige skove.

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 23 er offentlige skove åbne for cykling uden for veje og stier. Det følger ret klart af formuleringen i § 23, stk. 1, der åbner alle skove for færdsel til fods og på cykel, sammenholdt med stk. 5, der kun begrænser cykling til veje og stier i private skove. Muligheden for at cykle uden for veje og
stier i offentlige skove er imidlertid forhindret med adgangsbekendtgørelsens § 9, der forbyder cykling uden for veje og stier i skove, der ejes af staten, kommuner, Folkekirken samt offentlige stiftelser.

Det kan diskuteres, om der er tilstrækkelig hjemmel til, at ministeren i adgangsbekendtgørelsen kan begrænse naturbeskyttelseslovens udtrykkelige ret til at cykle uden for veje og stier i offentlige skove, der ejes af staten, kommuner, Folkekirken samt offentlige stiftelser. Alligevel er det diskutabelt i forhold til bemyndigelsen i § lovens 27, stk. 3 og 4 til at fastsætte ordensregler for offentlighedens udnyttelse af adgangsretten.

I forhold til færdsel på cykel på skovens stier synes det umiddelbart udtrykkeligt tilladt både i medfør af mark- og vejfredsloven og i medfør af naturbeskyttelseslovens § 23. Det gælder både for private og offentlige skove. 

Op til 2004-naturbeskyttelsesloven blev spørgsmålet om mountainbikes på skovstier for skovstier imidlertid forhindret med adgangsbekendtgørelsens § 9, der forbyder cykling uden for veje og stier i skove, der ejes af staten, kommuner, Folkekirken samt offentlige stiftelser.

I forhold til færdsel på cykel på skovens stier synes det umiddelbart udtrykkeligt tilladt både i medfør af mark- og vejfredsloven og i medfør af naturbeskyttelseslovens § 23. Det gælder både for private og offentlige skove.

Det kan diskuteres, om der er tilstrækkelig hjemmel til, at ministeren i adgangsbekendtgørelsen kan begrænse naturbeskyttelseslovens udtrykkelige ret til at cykle uden for veje og stier i offentlige skove, der ejes af staten, kommuner, Folkekirken samt offentlige stiftelser. Alligevel er det diskutabelt i forhold til bemyndigelsen i § lovens 27, stk. 3 og 4 til at fastsætte ordensregler for offentlighedens udnyttelse af adgangsretten.

I forhold til færdsel på cykel på skovens stier synes det umiddelbart udtrykkeligt tilladt både i medfør af mark- og vejfredsloven og i medfør af naturbeskyttelseslovens § 23. Det gælder både for private og offentlige skove. 

Op til 2004-naturbeskyttelsesloven blev spørgsmålet om mountainbikes på skovstier for skovstier imidlertid forhindret med adgangsbekendtgørelsens § 9, der forbyder cykling uden for veje og stier i skove, der ejes af staten, kommuner, Folkekirken samt offentlige stiftelser.

I forhold til færdsel på cykel på skovens stier synes det umiddelbart udtrykkeligt tilladet både i medfør af mark- og vejfredsloven og i medfør af naturbeskyttelseslovens § 23. Det gælder både for private og offentlige skove. 

Op til 2004-naturbeskyttelsesloven blev spørgsmålet om mountainbikes på skovstier for skovstier imidlertid forhindret med adgangsbekendtgørelsens § 9, der forbyder cykling uden for veje og stier i skove, der ejes af staten, kommuner, Folkekirken samt offentlige stiftelser.

I forhold til færdsel på cykel på skovens stier synes det umiddelbart udtrykkeligt tilladet både i medfør af mark- og vejfredsloven og i medfør af naturbeskyttelseslovens § 23. Det gælder både for private og offentlige skove. 

Op til 2004-naturbeskyttelsesloven blev spørgsmålet om mountainbikes på skovstier for skovstier imidlertid forhindret med adgangsbekendtgørelsens § 9, der forbyder cykling uden for veje og stier i skove, der ejes af staten, kommuner, Folkekirken samt offentlige stiftelser.

Den første sætning er en gengivelse af mark- og vejfredslovens grundlæggende regel. Stier må befærdes på den måde, de er egnede til. Den anden sætning i citatet er imidlertid i direkte modstrid med den første sætning, idet indholdet af den anden sætning er, at stier, der er egnede til færdsel med mountainbikes, ikke må befærdes med mountainbikes.

Denne ulogiske konstruktion af et forbud mod mountainbikes på skovstier er desværre gentaget både af Veit Koester i hans kommenterede naturbeskyttelseslov144 og i to nyere klagenævnsafgørelser.145 Spørgsmålet er dog, hvor meget vægt det kan tillægges op mod både mark- og vejfredslovens og naturbeskyttelseslovens klare ordlyd, hvorefter cykling er tilladt på veje såvel som stier i skove, og kun kan forbydes af ejeren i nogle få kvalificerede tilfælde. Reglen i mark- og vejfredslovens § 17 stammer ganske vist fra 1953 og fra før, der var noget, der hed mountainbikes, men udviklingen af mountainbikes kan dog næppe ændre på mark- og vejfredslovens hovedregel. Hvis en sti er egnen til at cykle på mountainbike på, så må det være tilladt efter mark- og vejfredslovens regler – med mindre der er skiltet mod det. Er der problemer med mountainbikes i naturen, må de derfor, som lovgivningen ser ud i dag, løses efter naturbeskyttelseslovens regler om skiltning.

5.4 Ridning og færdsel med heste

5.4.1 Færdselslovens regler

---

143 Forarbejderne til 2004-loven, bemærkningerne til § 23.
144 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 603.
der ikke opstår farer eller ulemper for andre. Denne regel er navnlig vigtig i naturen, hvor ridende typisk deler færdselsbanen med gående og cyklister.

Ridning andre steder end på offentlige veje kræver en aftale med ejeren eller en hjemmel i lovgivningen. Her har navnlig reglerne i mark- og vejfredsloven, naturbeskyttelsesloven og adgangsbekendtgørelsen betydning.

I nogle tilfælde er en aftale med ejeren heller ikke nok. Med mindre man rider på den ubevoksede strandbred, er det for eksempel forbudt at ride uden for veje på klitfredede arealer, jf. klitfredningsbekendtgørelsens § 1. Sådan et forbud gælder både ejeren selv og dem, ejeren eventuelt giver lov til at ride på sine jorder.

5.4.2 Mark- og vejfredsloven – ridning på private veje og stier
Efter mark- og vejfredslovens § 17 er færdsel ad alle private veje og stier tilladt, medmindre ejeren har skiltet mod den pågældende form for færdsel. Man må altså ride på private veje og stier, hvis de er egnede til at ride på, og hvis ejeren ikke har sat et skilt op, der siger andet. Spørgsmålet har som beskrevet givet anledning til diskussion.146 Som der er redegjort for i afsnit 3.1, er det uklart, i hvilken grad naturfredningsloven og senere naturbeskyttelsesloven har ændret ved mark- og vejfredslovens gyldighedsområde i skove, men udgangspunktet er, at mark- og vejfredslovens hovedregel i § 17 gælder alle private veje og stier – både i byområder og det åbne land og både i og udenfor skove. Kun i det omfang, at naturbeskyttelseslovens regler ikke kan fortolkes som regler, der regulerer ejeren mulighed for skiltning, må dette udgangspunkt fraviges.


Efter adgangsbekendtgørelsens § 11, stk. 1, der er udstedt med hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 27, er ridning i offentlige skove kun tilladt på asfalterede veje, stenlagte veje, grusveje over 2,5 meter samt på veje og stier, hvor ejeren har tilkendegivet, at ridning er tilladt. Det fremgår af forarbejderne til naturbeskyttelsesloven, at ministeren i adgangsbekendtgørelsen kan indskrænke befolkningens adgang til de områder, naturbeskyttelsesloven giver adgang til, men det er som tidligere diskuteret tvivlsomt, om ministeren kan indskrænke den almindelige adgang til at ride på egnede veje og stier – uanset bredde – der følger af mark- og vejfredsloven.

Adgangsbekendtgørelsens § 11 giver også mulighed for at ride i skovbunden i de offentligt ejede skove. Her udvider adgangsbekendtgørelsen altså den almindelige adgangsret efter mark- og vejfredsloven. Denne udvidelse har hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 4.

146 Se navnlig Helle Tegner Anker, Naturbeskyttelseslovgivning, Miljøretten 2, 206, s. 394. Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 556 og 605.
Endelig indeholder adgangsbekendtgørelsen visse ordensregler for udnyttelsen af adgangsretten efter naturbeskyttelsesloven. Vedrørende ridning fremgår det, at boliger og krydsende veje og stier skal passeres i skridt, at ridning på asfalterede veje og grusveje ikke må ikke ske i galop og fortrinsvis skal ske i rabatterne. Her er forholdet til færdsel efter mark- og vejfredslovens regler også ganske uafklaret.

5.4.3 Naturbeskyttelsesloven – ridning på strande
Efter mark- og vejfredslovens regler må man ikke færdes på anden mands grund uden særlig “hjemmel”. Sådan en hjemmel er der i naturbeskyttelseslovens § 22, der giver befolkningen ret til at ride på den ubevoksede strandbred og også hen over bevokset strandbred, som for eksempel en strandeng, hvis man skal ned til den ubevoksede strandbred. Adgangen til ridning efter naturbeskyttelseslovens regler gælder dog kun i perioden 1. september til 31. maj. Reglerne er behandlet detaljeret af Veit Koester i den kommenterede naturbeskyttelseslov.\footnote{Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 583.}


Selv om mark- og vejfredslovene ikke giver hjemmel til at ride på stranden, er der mange steder langs den jyske vestkyst fra gammel tid tradition for at tillade biltørsel med videre på strandene. I det omfang biltørsel er accepteret, må det formentlig følge af en analogi til færdselslovens regler, at også ridning i sommerhalvåret er tilladt. Det er også forudsat i forarbejderne til 2004-loven.\footnote{Folketingstidende 2003-04 tillæg A, side 5470.}

5.4.4 Hvad så hvis man trækker sin hest?
Hvis man ikke må ride på et areal eller en strækning af en vej eller sti, hvor man må færdes til fods, kan man så bare stige af hesten og trække den? Der er ikke noget klart svar på det spørgsmål.

Klagenævn og domstolene har som beskrevet i afsnit 5.1 i enkelte sager taget stilling til, hvornår man kan siges at færdes til fods. Det har dog aldrig været afgjort, hvorvidt en rytter, der trækker sin hest, færdes til fods eller til hest i adgangsreglernes forstand. Man kan imidlertid forestille sig, at både nævn og domstole i den situation vil skele til færdselslovens regler, hvorefter både dem, der rider på heste og fører heste, for eksempel ved tømmen eller i en grime som udgangspunkt skal følge reglerne for motorkøretøjer, og det er ud fra den betragtning derfor næppe muligt at undgå ridereglerne blot ved at stige af hesten og tage den ved tømmen.

\footnote{Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 583.}
\footnote{Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 583.}
\footnote{Folketingstidende 2003-04 tillæg A, side 5470.}
5.5 Rekreativ sejlads i både uden motor

5.5.1 Vandløbslovens regler


Fædserns retten må efter § 4, stk. 1 ikke udøves til skade eller ulempe for vandløbet eller for andres jagt, fiskeri eller røkskær. Veit Koester skriver i den kommenterede naturbeskyttelseslov, at det må forstås således, at retten til sejlads i henhold til vandløbslovens § 4 ikke gælder, hvor det beviseligt er til skade eller væsentlig ulempe for anden mands jagt eller fiskeri.150

Kommunerne kan efter § 7, stk. 1 fastsætte begrænsninger i retten til sejlads efter § 4, ligesom de kan tillade sejlads med for eksempel motorordrene fartøjer på offentlige vandløb. Begrebet "offentlige vandløb" refererer til vandløbsklasse efter lovens § 9, og har ikke noget med vandløbenes ejerforhold at gøre. Da vandløbsregulativer for offentlige vandløb skal indeholde de ændringer, der måtte være i retten til sejlads, vil sejladsbestemmelser for offentlige vandløb formentlig altid skulle fremgå af regulativet, og vedtages efter proceduren for ændring af vandløbsregulativer. Ændringer i retten til sejlads på private vandløb kan formentlig ske i form af en simpel afgørelse med hjemmel i lovens § 4, stk. 1.

Politiet kan i medfør af ordensbekendtgørelsens § 14, stk. 1 og 3 også fastsætte lokale regler for fædser på "søer og lignende". Bestemmelsen skal formodentligt ses som et supplement til vandløbslovens regler og har navnlig betydning for de søer og vandløb, der ikke er omfattet af vandløbsloven.

5.5.2 Naturbeskyttelseslovens regler


150 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, s. 557.
151 Bekendtgørelse nr. 148 af 24/02/2016 om ikke-erhvervsmæssig sejlads og anden fædser på Gudenåen med sidesvandløb og søer fra Tørring til Randers.
152 Bekendtgørelse nr. 417 af 17/04/2013 om ikke-erhvervsmæssig sejlads på Skive og Karup Å med sidesvandløb og søer.
153 Bekendtgørelse nr. 1784 af 16/12/2015 om ikke-erhvervsmæssig sejlads på Susåen med sidesvandløb og på Tystrup-Bavelse Søerne.

5.5.3 Sejlads på havet

Der er ingen generelle færdselsregler eller bestemmelser om færdsel til søs i både uden motor. Det er umiddelbart tilladt for enhver. Manger steder er der imidlertid reservater med lokale sejlads- og færdselsforbud i medfør af jagt- og vildtforvaltningsloven eller fredninger på søterritoriet i medfør af naturbeskyttelsesloven.

Efter ordensbekendtgørelsens § 14 kan politiet efter forhandling med kommunalbestyrelsen fastsætte regler for sejlads med motorbåde og for brætsejlads inden for en nærmere angivet kortere afstand fra kyststrækninger. Bestemmelsen er formentlig udnøttet i de fleste politikredse til at fastsætte lokale regler, men reglerne kan som nævnt kun regulere brætsejlads og sejlads i motorbåde.

Knyttet til den almindelige ret til sejlads på søterritoriet er retten til at have en båd uden motor liggende på stranden. Den følger af naturbeskyttelseslovens regler. Efter naturbeskyttelseslovens § 22 er det tilladt – også for andre end strandens ejer – kortvarigt at have en båd uden motor liggende på strandbredden. I en sag fra Odsherreds Kommune vedrørende færdsel med en kajak på en privat strand kom Natur- og Miljøklagenævnet frem til, at denne ret også naturligt måtte medføre en ret til at bære både i stranden og sætte den i vandet derfra.154

5.6 Skøjteløb og færdsel på is

Flemming Tolstrup anfører, at den færdselsret, der gjaldt efter den tidligere vandløbslovgivning, ikke blot også omfatter sejlads, men også må antages at omfatte færdsel på is.155 Synspunktet er dog ikke senere fulgt op, og den nuværende formulering af færdselsretten efter vandløbslovens regler angår kun sejlads.

Naturbeskyttelsesloven indeholder ingen regler om skøjteløb og anden færdsel på is. Af adgangsbekendtgørelsens § 16, der gælder for skove, der ejes af staten, kommuner, Folkekirken samt offentlige stiftelser, fremgår, at skøjteløb og anden færdsel på is er tilladt, medmindre andet fremgår af skiltning. Bestemmelsen har formentlig tilstrækkelig hjemmel i lovens § 27, hvis man antager, at søer i skove ligesom udyrkede arealer i skove falder ind under lovens § 23. Det forudsætter dog, at skøjteløb sidestilles med færdsel til fods.

Politiet, eller den myndighed som politiet bemyndiger hertil, kan i medfør af ordensbekendtgørelsens § 15 udstede forbud mod ”færdsel på is ud for kyster, i havne, på offentlige søer og vandløb og andre vandsteder”. Således har Nordjyllands politi for eksempel fastsat, at al færdsel på isen ud for kyster, i havne eller på offentlige søer, vandløb eller andre vandsteder i politikredsen er forbudt, bortset fra steder hvor det ved opslag er bekendtgjort: ”Færdsel på isen tilladt, Nordjyllands Politi”.156 Henset til adgangsbekendtgørelsens

155 Flemming Tolstrup og Jørgen Barfod, Vandløbs- og vandforsyningsloven med kommentarer, 1975, s. 84.
156 Politibekendtgørelse af 10. december 2010 vedrørende forbud mod færdsel på is i Nordjyllands politikreds.
§ 16 er et sådant generelt formuleret forbud mod skøjteløb, medmindre der er skiltet, nok egypt til at skabe mere forvirring end klarhed over færdselsreglerne på is.

Det kan diskuteres, hvordan ordensbekendtgørelsens § 15 skal forstås, idet ordet ”offentligt” både kan forstås som et spørgsmål om ejerskab, forstås i overensstemmelse med vandløbslovens regler om vandløbsklasse og i overensstemmelse med brugen af ordet ”offentligt” de øvrige steder i ordensbekendtgørelsen, hvor der sigtes mod ”offentligt tilgængeligt”. Det sidste vil være det naturlige, henset til bekendtgørelsens § 2, der taler om offentligt tilgængelige parker, toiletter med videre. Det kan også diskuteres, hvad der må forstås ved ”andre vandsteder”, men det kunne dække over oversvømmede marker, parker, idrætsanlæg med videre.

Samlet set må man sige, at bedømmelsen, af hvor man må løbe på skøjter – ligesom isen på de fleste danske søer – godt kan være usikker.

5.7 Ophold i naturen

5.7.1 Naturbeskyttelseslovens regler


Det er almindeligt antaget, at kortvarigt ophold i adgangsreglernes forstand efter praksis må forstås som et ophold på mindre end en dags varighed, der godt strække sig hen over natten. Formuleringen ”kortvarigt ophold” stammer fra naturfredningsloven af 1969 og kan også ifølge Viggo Nielsen almindeligvis ikke udstrækkes til en hel dag. På strande og kyststrækninger, i offentlige skove og på offentligt ejede udyrkede arealer gælder adgangsretten og dermed retten til ophold også om natten, så her må man altså overnatte. Naturfredningslovens § 55 gav ikke ret til teltslagning. I dag rummer adgangsbekendtgørelsen § 28 et forbud mod at opstille telte og lignende, så overnatningen skal ske under åben himmel eller i en andet form for ly end et ”telt eller lignende”. Forbuddet i adgangsbekendtgørelsen vedrørende teltslagning må have fornøden hjemmel, da det regulerer færdselsrettens udnyttelse, men ikke selve færdselsretten som sådan. Man kan imidlertid sætte spørgsmålstegn ved, om forbuddet er nødvendigt, da naturbeskyttelseslovens regler næppe giver ret til teltslagning.

158 Viggo Nielsen, Naturfredningsloven med kommentarer, 1973, s. 320.
159 Viggo Nielsen, Naturfredningsloven med kommentarer, 1973, s. 320, med henvisning til Adgangsudvalget, Betænkning om naturfredning, 1967, s. 322.
Det er ikke klart, om der kan sluttes modsætningsvist fra lovens bestemmelser om ”kortvarigt ophold” i §§ 22 og 25 vedrørende strand og klitfredede arealer til lovens bestemmelser om ”ophold” i §§ 23 og 24 vedrørende skove og udyrkede arealer. Det er altså ikke klart ud fra lovens tekst og forarbejder, om ophold kan udstrækkes til mere end et døgn. Der er heller ingen forfattere, der synes at tage stilling til spørgsmålet. Da ophold i private skove og på private udyrkede arealer er begrænset til tidsrummet fra klokkens 6 til solnedgang, er problemstillingen imidlertid kun relevant i forhold til offentligt ejede skove og udyrkede arealer.


I en sag vedrørende adgangen til ophold på en strand kom Naturklagenævnet frem til, at § 22, stk. 4 kun finder anvendelse på beboelsesbygninger, hvor der også er ret til beboelse.161 Synspunktet virker forståeligt men gør det naturligvis endnu vanskeligere for den almindelige strandgæst at anvende reglerne i praksis.

På privatejede strand og kyststrækninger skal man holde en afstand af 50 meter til beboelsesbygninger. De 50 meter forudsætter, at stranden og beboelsesbygningen har samme ejer.162 Dette identifikationskrav er i praksis også opfyldt, hvis stranden for eksempel ejes af en grundejerforening, som ejeren af en beboelsesbygning er medlem af.163 Afstandskravet ophæves ifølge Koester, hvis der imellem opholdsarealet og den pågældende bygning løber en offentlig vej.164 Denne praksis, der er udviklet med hensyn til strand, må antages også at have virkning for de andre af naturbeskyttelseslovens arealtyper.


Der gælder særlige regler for privatejede, hegnede og udyrkede arealer. Her må man kun færdes og tage ophold, hvis der ikke er skiltet mod det, hvis der ikke er græsset husdyr i hegnet, og hvis der i øvrigt er adgang til hegnet via låger, stenter eller lignende. Koester mener, at brugen af ordene ”adgang”, ”færdsel”

---

162 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 565 med henvisning til tidligere praksis efter naturfredningsloven.
163 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 565.
164 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 566.
og ”ophold” i § 24 kan give adgang til tvivl, og at der i ordet ”adgang” ligger både en ret til færdsel og ophold. Det vil efter Koesters opfattelse for eksempel betyde, at forbuddet i § 24, stk. 3 mod ophold inden for 150 meter fra beboelses- og driftsbygninger sættes ud af kraft på de hegneade udyrkede arealer, hvortil der er adgang efter § 24, stk. 5. Sandheden er nok, at der ikke er tænkt så meget over detailproblemerne eller ordvalget, og det er næppe heller givet, at § 24, stk. 5 gælder forud for § 24, stk. 3.

Reglen for ophold må i det hele taget siges at være vanskelige at memorere for dem, der faktisk færdes i naturen, og de har i praksis formentlig mest relevans, når man skal vurdere, om en eventuel skiltning er lovlig eller ej.

5.7.2 Særligt om ophold på veje og stier


5.7.3 Særligt om badning


---

165 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 615.
167 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 585.
168 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 565.
169 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 566
Naturbeskyttelseslovens § 22 giver udtrykkeligt adgang til at bade langs med strande og andre kyststrækninger. Badning er derimod ikke nævnt i § 25 vedrørende klitfredede strande, men adgangen til de klitfredede strande er formentlig både omfattet af § 22 og en sædvanebetinget strandgangsret, som beskrevet i afsnit 3.1.3 ovenfor. Når det kommer til skove og udyrkede arealer, siger naturbeskyttelsesloven heller ikke noget om badning, men her har ministeren i adgangsbekendtgørelsen fastsat, at man gerne må bade i søer og vandløb i offentlige skove og i forbindelse med udyrkede arealer, der tilhører det offentlige. De samme regler gælder ikke i private skove.

Ifølge ordensbekendtgørelsens § 14, stk. 1 kan politiet efter forhandling med kommunalbestyrelsen, lokalt ved skiltning eller på lignende tydelig måde fastsætte regler om badning, herunder regler om at badning på nærmere angivne områder er forbudt. Kommunen kan også nedlægge forbud mod badning efter badevandsbekendtgørelsens § 11. Den slags forbud går forud for naturbeskyttelseslovens regler.

Et særligt aspekt er badning helt uden tøj. Der er ikke usædvanligt, at nøgenbadning giver anledning til tvivl, og rejser spørgsmål dels i forhold til naturbeskyttelseslovens regler, dels i forhold til ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 2, der indeholder et forbud mod at udvise uanstændig eller anstødelig opførsel. I en sag fra 2006 vedrørende omfattende nøgenbadning på en privat strand ved Skodsborg kom både byretten og Landsretten til det resultat, at ejeren af stranden ikke kunne forbyde nøgenbadning eller solbadning uden tøj på stranden.170 Under sagen blev der blandt andet henvist til en udtalelse fra Justitsministeriet fra 1976, hvorefter nøgenbadning i sig selv ikke kan anses som “uanstændig opførsel” eller “uanstændig blottelse af legemet”.

Byretten begrundede sit resultat med, at den ret, der i henhold til naturbeskyttelseslovens § 22 er givet offentligheden til at foretage badning fra samtlige kyststrækninger i landet – offentlige som private uden for 50 metergrænsen, må antages også at omfatte badning uden badetøj. Byretten henviste i øvrigt til, at samfundsudviklingen siden 1976, hvor Justitsministeriet kom med sin tilkendegivelse, ikke havde udviklet sig sådan, at nøgenbadning skulle være i strid med den nugejende ordensbekendtgørelse eller straffelovens § 232. Landsretten kom til samme resultat med en lidt anden begrundelse, idet den fandt, at ordet ”badning” i naturbeskyttelseslovens forstand efter en almindelig sproglig forståelse og den almindelige samfundsmaessige udvikling måtte forstås som også omfattende nøgenbadning. Begrundelsen tager ikke stilling til sagen ud fra den frie adgang til søterritoriet og betragtningen om, at badning i § 22’s forstand må forstås som det at efterlade tøj med videre på stranden, så det er vanskeligt entydigt at vurdere dommens værdi i den henseende.

5.7.4 Særligt om at lave bål og bruge grill i naturen

Naturbeskyttelsesloven siger ikke noget om muligheden for at lave bål og bruge grill, og der er næppe noget grundlag for at fortolke retten til ophold som også omfattende retten til at lave bål og bruge åben ild. Spørgsmålet har dog, så vidt jeg kan se, ikke været diskuteret. Adgangsbekendtgørelsens § 26 bestemmer, at det i skove, på udyrkede arealer og på beboede klitfredede arealer ikke er tilladt at tænde bål eller bruge åben ild. Der kan dog næppe lægges så meget i adgangsbekendtgørelsens indhold, at man kan slutte modsætningsvist i forhold til de andre arealer, naturbeskyttelsesloven giver adgang til, eller udlede, at bål og åben ild skulle være tilladt efter reglerne i naturbeskyttelsesloven om ophold generelt.

Klitfredningsbekendtgørelsen indeholder i § 1, stk. 1, nr. 5 et forbud mod at afbrænde kvas og vegetation. Formuleringen giver anledning til tvivl, men det må formentlig også forstås som et forbud mod bål i almindelighed. Klitfredningsbekendtgørelsens bestemmelser gælder i modsætning til adgangsbekendtgørelsen også for ejere af klitfredede arealer. Afbrændingsforbuddet er dermed også rettet mod ejerne. Forbudet gælder ikke på den ubevoksede strandbred, men det må formentlig nøppe fortolkes som hjemmelsgrundlag for også at give almenheden ret til at lave bål på private og offentlige klitfredede strandbredder. Der er dog formentlig tradition for, at strandgangers, som færdselsretten til kyststrækninger kaldes tidligere, også giver mulighed for at lave bål med videre. Traditionen kan eventuelt være så langvarig, at der kan være tale om en retssædvan.


5.8 Indsamling af bær, svampe, sten, rav, med videre

5.8.1 Nødder, bær, frugter og svampe


6-17-31 er omtalt af nogle tidligere juridiske forfattere. I 1798 omtaler Offentlig lærer i lovkyndighed Lauritz Nørregaard bestemmelsen som en "uskyldig nyttesret", der ikke fortrænges af den almindeligt gældende

172 Skånske Lov, som oversat ved Erik Kromann og Stig Juul: Danmarks gamle Love paa nutidsdansk, Bind I, 1945, s. 71.
173 Helle Tegner Anker, Naturbeskyttelseslovgivning, Miljøretten 2, 2009, s. 393.
ejendomsret over private ting.\textsuperscript{174} I år 1800 skriver Kammerråd Jacob Mandir, at bestemmelsen er et udtryk for en “uskylig brugsret”, ”som efter naturens Ret kan tilkomme det ene Menneske i Henseende til Ting, som ere andres Eiendom”.\textsuperscript{175} I en håndbog i dansk kriminalret af P. Algreen-Ussing fra 1831 omtales bestemmelsen som retten til ”uskadelig nyttebrug” – furtum innoxiae utilitatis\textsuperscript{176}, og i samme fremstilling fremhæves det, at bestemmelsen formentlig bør fortolkes til også at omfatte andre hængende frugter, der plukkes på steder, hvor vedkommende har lovil adgang.\textsuperscript{177} Herfra er det småt med litteratur, der behandler bestemmelsen, men retshistorikeren Stig Juul henregner i 1949 \textsuperscript{178} at den endnu er gældende.\textsuperscript{179}

Den senere naturfrednings- og naturbeskyttelseslovgivning har hverken ophævet eller omtalt bestemmelsen, så konklusionen må formentlig være, at den endnu er gældende.

Adgangsbekendtgørelsens § 28, stk. 1, nr. 5 indeholder en bestemmelse, hvorefter det ikke er tilladt at forretage erhvervsmæssig indsamling af nødder, bær, svampe, frø og kogler, blomster, urter, grene, kviste, mos og lav med videre, men indsamling i begrænset omfang til privat brug er tilladt. Der står endvidere, at kogler kun må tages fra skovbunden, og at grene og kviste ikke må indsamles i begrensede omkring- og samleråd på anden mands grund, og at forholdet derfor næppe kan reguleres i modsætning til lovens § 27, stk. 3 og 4.

Om der herrefor forligger en retssædvane, eller om Dansk Lovs 16-17-31 i almindelighed kan fortolkes herhen, at den hjemler ret til indsamling af bær og frugter, nødder, svampe med videre, er et åbent spørgsmål. Konklusionen må formentlig være, at der er basis for at fortolke bestemmelsen som et udslag af en almindeligt uskadelig nytteteret, der også omfatter bær, frugter og grene fra wilde planter, samt svampe med videre.

5.8.2 Sten og rav

Sten har sjældent nogen særlig handelsværdi og kan formentlig indsamles i betydeligt omfang i privat øjemed efter en analogi til den uskadelige nytteteret, som gælder for bær, svampe med videre. Men hvad med rav? Rav indsamles i betydeligt omfang erhvervsmæssigt langs kysterne og om efteråret på de dyrkede

\textsuperscript{174} Lauritz Nørregaard, Forelæsninger over Danske og Norske Privat Rett, 1798, s. 56.

\textsuperscript{175} Jacob Mandir, Forsøg til en systematisk Haandbog over den danske Landvæsensret: eller den Deel af den danske Lovkyndighed som eigentlig og nærmest angaaer Landboerne og Landbruget i Danmark, første bind, 1800, s. 180.

\textsuperscript{176} P. Algreen-Ussing, Håndbog i den danske Kriminalret Anden Del, 1831, s. 189.

\textsuperscript{177} P. Algreen-Ussing, Håndbog i den danske Kriminalret Anden Del, 1831, s. 250.


marker, der tidligere har været havbund, og større stykker indbringer let mange tusinde kroner. Udgangspunktet må være, at sådanne værdier tilhører ejendommens ejer.

Efter dansk rets almindelige regler ophører den private ejendomsret fortsat ved højeste daglige vandsandslinje – det der også kaldes havstokken. Og større stykker indbringer let mange tusinde kroner.


Enkelte forstrandsstrækninger anses fra gammel tid som private – eller i det mindste er underlagt en eller anden form for privat rådighed. Senest dette spørgsmål har været rejst, er i en sag vedrørende erstatning for en fredning på søterritori det, hvor beboerne på Mandø gjorde gældende, at fredningen gjorde indgreb i deres ejerrådighed. I sagen refereres til en skrivelse fra 1984 fra den daværende Skovstyrelse, ifølge hvilken det er "fastslået, at forstrandsretten, det vil sige retten til at bjærgere vraggods, fiske og jage, alene tilkommer staten, bortset fra forstranden på Anholt, Fanø, Manø og den Åbergske forstrand mellem Torsminde Gåb og Holmsland klit".


Højesterets dom fra 1871 er formentlig baggrunden for, at i dag i Miljøstyrelsens vejledning om adgang til naturen er anført, at "For indsamling af rav gælder, at ravet tilhører finderen". Dette gælder formentlig også rav fundet på den nøgne strandbred, men oven for forstranden. Landsdommer Franz Thygesen skriver i alt fald, at forstrandsretten også gælder for ilanddrevet gods, der driver helt op stranden og således

183 FBI, Statens forstrandsrettigheder gælder ikke for alle strande, Tidsskrift for Redningsvæsen nr. 1, 1997, s. 16.
185 P.M. Gundersen, Ravsamlerne, 1954, s. 402, med henvisning til Højesterets dom af 20. april 1871.
186 Miljøstyrelsen, Vejledning om adgangsreglerne, afsnit 6.3.9.
ikke følger ejendomsgrænsen. Rav fundet på marker og ved gravearbejder med videre må derimod formentlig efter de almindelige ejendomsretlige regler antages at tilhøre ejendommens ejer.

5.9 Organiserede aktiviteter i naturen

5.9.1 Naturbeskyttelseslovens regler

Naturbeskyttelsesloven giver ikke hjemmel for det, der kaldes organiserede aktiviteter, på anden mands ejendom. I forbindelse med naturbeskyttelseslovens vedtagelse i 1992 blev det beskrevet således, at reglerne er et udtryk for den almindelige ret, befolkningen har til at færdes i naturen, men ikke giver hjemmel for organisationer og lignende til organiserede former for friluftsliv, som for eksempel lejerslagning og sportsarrangementer.\(^{188}\) Den forståelse, af at organiseret friluftsliv kræver ejerens tilladelse, blev bekræftet ved lovændringen i 2004.\(^ {189}\) Reglerne er altså primært lavet med henblik på at sikre offentlighedens almindelige adgang til naturen og ikke adgangen for organiserede grupper med videre til at bruge naturområderne til deres aktiviteter eller større arrangementer.


I forbindelse med naturbeskyttelseslovens vedtagelse var der ingen nærmere diskussion af, hvad der skulle regnes som ”organiserede former for friluftsliv”. Der er heller ingen domme eller nævnsafgørelser, der efterfølgende har taget stilling til spørgsmålet. Spørgsmålet er, hvorledes reglerne vil blive fortolket, hvis det kom til en klage- eller retssag.


\(^{189}\) Folketingstidende 2003-04, bind IX, s. 5449.

For offentligt ejede arealer kan ministeren efter naturbeskyttelses § 27 godt udvide adgangsretten til også at omfatte organiserede aktiviteter på op til 30 eller 50 deltagere. Det er imidlertid stærkt tvivlsomt, om der er den fornødne hjemmel i naturbeskyttelsesloven til, at ministeren kan inddrage organiserede aktiviteter med 30 eller 50 deltagere på private arealer under naturbeskyttelseslovens almindelige adgangsregler. Det klare udgangspunkt er, at naturbeskyttelseslovens adgangsregler ikke giver almenheden ret til organiserede aktiviteter på private arealer.

I en ældre afgørelse vedrørende løbetræning i en skov satte Naturklagenævnet imidlertid ikke spørgsmålstegn ved adgangsbekendtgørelsens udvidelse af adgangsretten til skove til også at omfatte organiserede aktiviteter med op til 30 deltagere.¹⁹⁰ Naturklagenævnet undlod dog helt at nævne, at naturbeskyttelseslovens regler kun omfatter ikke-organiserede aktiviteter, og koncentrerede sig om, at bekendtgørelsen efter ordlyden fandt anvendelse på den pågældende løbetræning, så afgørelsen kan ikke tages til indtægt for en egentlig blåstempling af adgangsbekendtgørelsens regler.

5.9.2 Mark- og vejfredslovens regler


Efter mark- og vejfredslovens regler må man altså færdes på alle egnede veje og stier, hvis der ikke er skiltet mod det – også i organiserede grupper. Denne regel gælder som diskuteret i afsnit 3.1 også veje og stier i skove, og når det gælder private skove, må man kun færdes ad veje og stier. Igen volder adgangsbekendtgørelsen problemer i forhold til mark- og vejfredslovens regler. Efter § 7 i adgangsbekendtgørelsen, kræver organiserede aktiviteter i skove ejerens tilladelse, men der må sættes spørgsmålstegn ved denne bestemmelse, når det gælder private skove. Der har ved udformningen af adgangsbekendtgørelsen ikke været tilstrækkelig opmærksomhed på, at færdsel ad veje og stier i skove sker efter mark- og vejfredslovens regler og ikke efter naturbeskyttelseslovens regler.

5.9.3 Adgangsbekendtgørelsens krav om offentlig annoncering

Adgangsbekendtgørelses § 7 indeholder nogle komplicerede regler for offentlig annoncering af organiserede aktiviteter i skove og på udyrkede arealer. Hovedreglen er, at hvis aktiviteterne kræver ejerens tilladelse, skal den indhentes, før arrangementerne annonceres offentligt. Hvis aktiviteten ikke kræver ejerens tilladelse, gælder dette krav ikke. De organiserede aktiviteter i skove og på udyrkede arealer, der ifølge ad-

gangsbekendtgørelsen ikke kræver tilladelse på grund af deltagerantallet, skal dog efter adgangsbekendtgørelsens § 7 anmeldes til ejeren, 14 dage før de annonceres offentligt. Dette krav gælder dog kun, hvis ejeren let kan identificeres. Herefter har ejeren så visse muligheder for at forbyde aktiviteten inden for de 14 dage.

Der er hjemmel i naturbeskyttelsesloven til at fastsætte ordensregler for adgang efter lovens regler til skove og udrykede arealer, men henset til at forholdet til mark- og vejfredsloven på skovveje og -stier er uafklaret, og til at naturbeskyttelsesloven næppe giver adgang til organiserede former for friluftsliv, så er hjemlen for reglerne i adgangsbekendtgørelens § 7 ganske tvivlsom.

Som en kuriositet i forhold til organiserede aktiviteter i naturen, så fremgår det af færdselsslovens § 37 og en ældre bekendtgørelse, at cykelløb og motionsløb for cyklister med over 100 deltagere kræver politiets tilladelse. Færdselssloven indeholder ikke tilsvarende regler for andre løb, der ikke indebærer, at den almindelige trafikafvikling vanskeliggøres.

5.10 Konklusion
Samlet er reglerne for færdsel og aktiviteter i naturen lidt af et kludetæppe – og måske endda et kludetæppe med mange huller. Kludetæppet består af love og bekendtgørelser, domme, nævnsafgørelser, forarbejder og litteratur, hvor nogle spørgsmål er ganske intensivt og detaljeret beskrevet, mens andre henstår helt ubelyste. En lang række fortolkningsspørgsmål er hverken belyst i forarbejder, praksis eller litteratur.

Færdsel med hund er både reguleret af hundelovens, naturbeskyttelseslovens og badevandsbekendtgørelsens regler, hvis geografiske anvendelsesområder ikke er de samme. Reglerne for cykling på stier i skove, og reglerne for cykling uden for veje og stier i offentlige skove, giver anledning til betydelig tvivl. Reglerne for ride i skove er også ganske diskutable. Reglerne for rekreativ sejlads er dels placeret i vandløbsloven, dels i naturbeskyttelsesloven, og består i praksis formentlig først og fremmest af lokale reguleringer i vandløbsregulativer henholdsvis bekendtgørelser efter naturbeskyttelsesloven. Skøjteløb er, som en enkeltstående aktivitet, særskilt reguleret – men manglende koordinering mellem ordensbekendtgørelsen og adgangsbekendtgørelse har for eksempel ført til en situation i Nordjylland, hvor færdsel på is efter det ene regelsæt er tilladt, med mindre der er skiltet mod det, mens det efter det andet regelsæt er forbudt, med mindre der er skiltet, at det er tilladt.

Opholdsreglerne er også fyldt med flere uklarerheder. Det er usikkert, om ophold kan udstrækkes til mere end en dags varighed, og hvordan reglerne om badning skal forstås i relation til reglerne om ophold. Naturbeskyttelsesloven siger ikke noget om muligheden for at lave bål – noget som i alt fald for strandes vedkommende er helt almindeligt, og måske har så langvarig tradition, at der kan være tale om en retssædvane. Det samme gælder indsamling af svampe, bær, blomster, kogler, sten og rav.

Organiseret færdsel og anden aktivitet i naturen falder ikke ind under naturbeskyttelseslovens adgangsregler, men er i udgangspunktet tilladt efter mark- og vejfredslovens regler. Det giver anledning til et regelsæt, der navnlig for skoves vedkommende er ganske vanskeligt at anvende, og når det gælder organiserede aktiviteter på stande og kyststrækninger, er reglerne i naturbeskyttelsesloven formentlig helt ude af trit med virkeligheden.

Endelig er det tydeligt, at reglerne ikke er udformet med det moderne aktive friluftsliv i tankerne. Aktiviteter som off-track-cykling, klatring, lejrslagning, hundeslædekørsel med videre er ikke berørt, og den slags aktiviteter eller færdselssormer er vanskelige at indpasse i det eksisterende regelsæt. Dertil kommer for eksempel droneflyvning og vandscootersejlads, der nu udelukkende er reguleret i medfør af anden lovgivning. Heroverfor står skøjteløb på skovens søer og hestevognskørsel som nogle af de aktiviteter, der er særligt reguleret i adgangsbekendtgørelsen, men som formentlig hører en anden tid og et andet friluftsmønster til.
6 Grundejerens muligheder for skiltning, regulerings- og indskrænkning af adgangsretten


Det er et åbent spørgsmål, om adgangsbehandlingsforordningen kan regulere skiltning – for eksempel vedrørende udseende, tekst, placering med videre. Behandlingsforordningen indeholder kun en relativ betydningsløs bestemmelse i § 6, om at lukning af et område af hensyn til jagt skal ske ved skiltning, og at skiltene skal anvendes ved de almindeligt anvendte indgange.

6.1 Skiltning mod færdsel ad veje og stier

Færdsel ad private veje og stier kan efter mark- og vejfredslovens § 17 begrænses af ejeren ved skiltning. Naturbeskyttelsesloven sætter imidlertid nogle grænser for denne skiltning, når det gælder veje og stier i det åbne land. § 26 sætter grænser for skiltningen på veje og stier i det åbne land, mens § 23 sætter visse grænser for skiltningen på veje og stier i skove.

Som beskrevet i introduktionen til afsnit 4 kan der være tvivl om, hvilke af naturbeskyttelseslovens bestemmelser der skal anvendes, når veje og stier løber i skove og på udyrkede klitfredede arealer. Det er fast antaget på baggrund af forarbejdere til naturbeskyttelsesloven, at § 23 medfører skove også finder anvendelse på skovens veje og stier.191 Der er derimod ikke taget stilling til – hverken i lovforskrifter og litteratur – om skovreglerne også fortrænger klitfredningsreglerne eller omvendt, i de tilfælde hvor klitfredede arealer er skovbevoksede. Tilsvarende er der ikke taget stilling til situationen, hvor en vej eller sti løber på...

en strandbred, over et klitfredet eller over et udyrket areal. Hvad angår skiltning for færdsel ad veje og stier på de arealer, må naturbeskyttelseslovens regler for veje og stier dog formentlig gå forud for lovens regler for klitfredede og udyrkede arealer.

Spørgsmålene ses ikke rejst i praksis, men hvis der lægges vægt på at sikre offentligheden de bedste adgangsmuligheder, vil reglerne for strandbredder og klitfredede arealer formentlig gå forud for reglerne for klitfredede arealer. Således vil færdsel på veje og stier på strandbredder og klitfredede arealer ikke kunne forbydes ved skiltning.

Det er ikke alene ejeren, der er berettiget til skiltning. Indskrænkningen af færdsel på private fællesveje kan således ske på kommunens foranledning i medfør af færdselslovens § 92.

6.1.1 Naturbeskyttelseslovens skilteregler for veje og stier

Mark- og vejfremslovens regel er, at den færdsel, som færdselsbanen er egnet til, er tilladt, og at ejeren ved skiltning kan bestemme, om en given færdsel til fods, til hest, på knallert, motorcykel, bil, bus, lastbil med videre – skal forbydes. Skiltningsretten bliver dog væsentligt indskrænket af naturbeskyttelseslovens regler i § 26 vedrørende veje og stier i det åbne land uden for skove og i § 23 vedrørende veje og stier i skove.

6.1.1.1 Veje og stier uden for skove i det åbne land


I en sag vedrørende lukning af en vej ved skiltning på Schildenseje under Clausholm Gods udtalte landsretten, at ejerens adgang efter § 26, stk. 2 til at forbyde færdsel af hensyn til den erhvervsmæssige udnyttelse af sin ejendom ikke er begrænset til de tilfælde, hvor generne er af højere intensitet. Landsretten lagde vægt på ordlyden af bestemmelsen, og mente at ordene ”til gene for…” ikke antydede en sådan kvalifikation – navnlig henset til at der vedrørende gener for privatlivets fred er brugt ”i særlig grad”. Samtidigt udtalte landsretten dog også, at ordene ”til gene for den erhvervsmæssige udnyttelse af ejendommen” ikke giver hjemmel til at forbyde den ellers frie færdsel som omhandlet i § 26, stk. 1, på grundlag af en subjektiv

192 Se blandt andet Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18. januar 2017, j.nr. NKM-512-00143
opfattelse af, at færdslen virker generende. Kun objektivt konstaterbare, konkrete gener måtte kunne give grundlag for at forbyde offentlighedens færdsel.

Det ser ud til, at betingelsen, om at færdsel i særlig grad skal genere privatlivets fred, kan være opfyldt i nogle af døgnets timer uden at være opfyldt i alle. I en sag om adgangsforholdene ved Vesterborg Fyr på Samsø traf det daværende Århus Amt afgørelse om, at et skilt, der begrænsede adgangen til en "privat ud-
sigtshytte" i tidsrummet 11-18, var lovligt. Afgørelsen blev stadfæstet af Naturklagenævnet med hensyn til tidsbegrænsningen.197

Kommunen kan tilsidesætte den ellers lovlige skiltning jf. betingelserne i 1, 2 og 3 ovenfor. Der er tale om en ganske kompliceret form for regulering. I en illustrerende sag fra Morsø Kommune, der nåede helt til landsretten, havde ejeren sat et skilt op, der forbød adgangen ad en privat vej.198 Vejen var en del af seks vandrerruter, som kommunen havde etableret i samarbejde med det lokale turistbureau. Det daværende Viborg Amt fik derfor skiltet fjernet med henvisning til § 26, stk. 3. I sagen fandt landsretten, at offentligheden af færdsel i særlig grad generede ejerens privatlivs fred og også var til gene for den erhvervsmæssige udnytelse af ejendommen i en grad, så skiltet var lovligt. Landsretten fandt imidlertid også, at der ikke var grundlag for at tilsidesætte kommunens afgørelse om, at hensynet til offentlighedens færdsel på vejen vejede tungere end hensynet til ejerens legitime interesse i at forbyde adgang.

6.1.1.2 Veje og stier i private skove under 5 ha
På veje og stier i privatejede skove, der samlet set er under 5 ha, kan ejeren efter § 23, stk. 6 forbyde al færdsel. Det gælder altså også færdsel til fods og på cykel. Denne regel har ført til flere sager, om hvornår der er tale om en samlet skov på under 5 ha.

I en sag fra Skanderborg Kommune var to skovstyper delt af 30 meter mark tilplantet med vildtplanter. Under klagesagens behandling fældede ejeren vildtplanterne, så adskillelsen mellem de to skovstyper fremtrådte tydeligere, og Natur- og Miljøklagenævnet kom på den baggrund frem til, at skovstyrkerne ikke var sammenhængende.199 I en sag fra Viborg Kommune løb der mellem to skovstyper en 15 meter bred å. Ejeren gjorde gældende, at der ikke var tale om sammenhængende skov, da åen fungerede som en effektiv adskillelse af de to skovstyper og i øvrigt ikke var passabel. Nævnet kom imidlertid frem til, at de to skovstyrker måtte betragtes som sammenhængende i adgangsreglernes forstand, uanset at åen ikke var passabel.200 Her lagde nævnet blandt andet vægt på praksis efter skovloven vedrørende udstyning af fredskvovsplictig arealer. Holdbarheden i at inddrage skovlovspraksis vedrørende udstyning virker tvivlsom, og ejerens argumentation, støttet af Dansk Skovforening hvorefter sammenhængende skov i adgangsreglernes forstand må forudsætte, at man faktisk kan færdes i sammenhæng i skoven, virker langt mere overbevisende.

Naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 8 og 9 bemyndiger kommunerne til at tilsidesætte en i øvrigt lovlig skiltning mod cyklinge og ridende færdsel i skove. Det er imidlertid uklart i lovens tekst og forarbejder, om den

bemyndigelse også gælder veje og stier i private skove under 5 ha. I en afgørelse vedrørende en forbindelsesvej til en riderute i Vendsyssel valgte Naturklagenævnet dog, at reglerne i § 23, stk. 9 ikke skulle finde anvendelse på skove under 5 ha.\textsuperscript{201}

### 6.1.1.3 Veje og stier i private skove over 5 ha

For veje og stier i private skove, der samlet set er over 5 ha, kan ejeren efter § 23, stk. 5 ikke forbyde færdsel til fods og på cykel. Her er mark- og vejfredslovens skiltningssret altså indskrænket. Indskrænkningen gælder dog efter § 23, stk. 8 ikke for cykling på stier, hvor det medfører særlige problemer. Her må ejeren godt forbyde cykling efter mark- og vejfredslovens regler. Ejeren kan efter § 23, stk. 3 også ved skiltning forbyde færdsel til fods eller på cykel på de dage, hvor der holdes jagt, eller i områder, hvor der foregår intensivt skovningsarbejde.

Vedrørende skiltningen på dage, hvor der holdes jagt, så er lovens skiltningsmuligheder forøget yderligere regulert i adgangsbekendtgørelsens § 6. Her er ejerens skiltningsmuligheder begrænset til at angå selskabsjagt, og i perioden 16. maj til 15. juli purschjagt fra klokken 6 til klokken 7 om morgenen. 2004-lovens forarbejder bygger formentlig på en antagelse om, at der er hjemmel til regulere skiltning i forbindelse med jagt\textsuperscript{202}, men henset til hjemlen for adgangsbekendtgørelsen i naturbeskyttelsesloven er det tvivlsomt, om der er denne adgang for ministeren til at indskrænke private skovejeres lovfastede skiltningssret også i forbindelse med forskellige andre jagtformer og -tidspunkter.

På veje og stier i private skove kan ejeren naturligvis stadig efter mark- og vejfredslovens regler skilte mod andre former for færdsel – motorkørsel, ridning, kørsel med hestevogn eller hundeslæde med videre. Når det kommer til ridning, er der dog i § 23, stk. 9 indsat den specialregel, at kommunerne, og for statsejede skove miljø- og fødevareministeren, i særlige tilfælde kan tilsidesætte en altså lovlig skiltning.

**6.1.1.4 Veje og stier i offentlige skove**

Når det kommer til veje og stier i offentlige skove, så indskrænker naturbeskyttelseslovens § 23 også mark- og vejfredslovens skiltningssregel. Her følger det af § 23, stk. 1, at der ikke kan skiltes mod færdsel til fods og på cykel. Al færdsel kan dog forbydes efter § 23, stk. 3 på dage, hvor der holdes jagt, og i områder, hvor der foregår intensivt skovningsarbejde. Ligesom for private skoves vedkommende, må det også følge af § 23, stk. 8, at der kan skiltes mod cykling på stier, hvor cykling medfører særlige problemer i offentlige skove. Skiltning imod andre former for færdsel, for eksempel ridning, er naturligvis også stadig tilladt med henvisning til mark- og vejfredslovens grundregel.

Kommunalbestyrelsen, og miljø- og fødevareministeren for statsejede arealer, kan i særlige tilfælde helt eller delvis tilsidesætte en skiltning mod ridning. Det følger af § 23, stk. 9. Umiddelbart gælder denne kompetence kun for rideforbud ad private fællesveje, idet § 23 stk. 9 er skrevet uden øje for, at ridning formentlig må anses for tilladt på alle skovens veje i medfør af mark- og vejfredslovens § 17, med mindre der er skiltet imod det.

Adgangsbekendtgørelsens § 11, der angår ridning i skove, der ejes af staten, kommuner, Folkekirken samt offentlige stiftelser, komplikerer ridereglerne yderligere. Ifølge § 11, stk. 1 er ridning kun tilladt på bestemte typer veje, som asfalterede eller stenlagte veje med videre, i skovbunden og på veje og stier, hvor ejeren

\textsuperscript{201} Naturklagenævnets afgørelse af 17. maj 2010, j.nr. NKN-133-00108. Gengivet i MAD 2010.1609.

\textsuperscript{202} Folketingstidende 2003-04, bind IX, s. 5471.
har tilkendegivet, at ridning er tilladt. Det er videre anført i § 11, stk. 2, at ejeren ved skiltning kan lukke udvalgte skovområder og veje for ridning.

Vedrørende ridning på veje og stier så vender § 11, stk. 1, nr. 2 mark- og vejfredslovens skiltningsregel om, så ridning kun er tilladt, på bestemte typer veje og på veje og stier, hvor det er skiltet, at ridning er tilladt. Det er diskutabelt, om ministeren kan fravige mark- og vejfredslovens udgangspunkt på den måde. Naturbeskyttelseslovens skilteregler forholder sig i udgangspunktet til mark- og vejfredlovens skiltevregler ved at **indskrænke** ejeren mulighed for at skilte efter mark- og vejfredlovens regler samt give myndighederne mulighed for at tilsidesætte en ellers lovlig skiltning.

Forholdet mellem skiltning efter § 11, stk. 1, der tillader ridning på andre veje end asphaltede m.v., hvis det er skiltet, at ridning er tilladt, og bekendtgørelens § 11, stk. 2, hvorefter ejeren ved skiltning også kan lukke for ridning, gør skiltevreglerne ganske vanskelige at overskue. § 11, stk. 2 er formentlig skrevet med tanke på lukning for ridning generelt, herunder også i skovbunden. Ridningen i skovbunden sker det efter naturbeskyttelseslovens regler, da mark- og vejfredloven ikke giver adgang til færdsel uden for veje og stier. Denne udvidelse af færdselsretten i offentlige skove m.v. til også at omfatte ridning i skovbunden har hjemmel i i 2. sætning af naturbeskyttelsesloven § 27, stk. 4, men retten til at ride i skovbunden kan herefter indskrænkes af ejeren "ved skiltning eller på anden måde" efter adgangsbekendtgørelsens § 11, stk. 2

6.1.2 Færdselslovens og privatvejlovens og skilteregler
Skiltning med autoriserede færdselstavler på private veje på landet kræver politiets samtykke efter færdselslovens § 97, stk. 2. Politiet kan også kræve uautoriseret afmærkning fjernet, hvis det er færdselsmæssigt begrundet.


6.2 Skiltning mod færdsel på udyrkede arealer og hegmede arealer med græssende dyr
Mark- og vejfredsloven forbyder i udgangspunktet færdsel på anden mands grund. Efter naturbeskyttelseslovens § 24, stk. 1 er udyrkede arealer imidlertid åbne for almenhedens ophold og færdsel til fods.

Mark- og vejfredlovens logik vedrørende skiltning er dog i nogen grad overført til naturbeskyttelseslovens § 24, stk. 2, hvorefter både private og offentligt ejere af udyrkede arealer kan forbyde færdsels til fods på

---

203 Se for eksempel Vejdirektoratets afgørelse af 4. februar 2009 i sag nr. 08/14291 fra Vejdirektoratets afgørelsessamling tilgængelig via vejdirektoratets hjemmeside.
dage, hvor der holdes jagt, eller i områder, hvor der foregår intensivt landbrugsarbejde. Intensivt landbrugsarbejde vil dog formentlig sjældent være foreneligt med “udyrkede arealer”, henset til at de oftest er beskyttede efter naturbeskyttelseslovens § 3.

Adgangen til udyrkede arealer gælder efter § 24, stk. 4 ikke privatejede arealer, der i deres helhed er forsvarligt hegnet. Helle Tegner Anker skriver, at det her er afgørende, om hegnet relativt klart signalerer, at adgang ikke er ønsket.204 Forbuddet mod færdsel inde i sådanne hegn gælder efter § 24, stk. 5 ikke, hvis der ikke er græssende husdyr i hegnet, og der ellers er låger, stenter eller lignende, der gør hegnet passabelt. Ejeren kan dog også efter § 24, stk. 5 skilte mod færdsel på udyrkede arealer, selv om der ingen dyr er i hegnet, og det godt kan passeres. Skiltning efter § 24, stk. 5 kræver imidlertid, at færdslen i hegnet er til genet for den erhvervsmæssige udstyrrelse af ejendommen, i særlig grad generer privatlivets fred, eller at der er behov for at forhindre færdsel af hensyn til dyreliv og planteliv. Betingelserne er de samme som skiltning mod færdsel på private veje og stier i det åbne land, og praksis efter § 26 kan formentlig anvendes parallelt.

Hegnings- og skiltningsreglerne kompliceres yderligere af kommunens ret til at tilsidesætte skiltning mod færdsel i hegn uden dyr. Den er i § 24, stk. 5 formuleret som ”Hvor hegningen eller skiltningen ikke er rimeligt begrundet, kan kommunalbestyrelsen påbyde hegningen eller skiltningen fjernet eller påbyde opsætning af låger, stenter eller lignende eller opsætning af skilte om adgangsmuligheden”. Kommunen kan altså ikke blot tilsidesætte skiltningen, men også påbyde hegningen fjernet eller påbyde etablering af låger med videre at begrynde. Formuleringen af bestemmelsen er ikke helt heldig. Det virker for eksempel umiddelbart mærkværdigt, at kommunalbestyrelsen, hvor hegningen ikke er rimeligt begrundet, skulle kunne påbyde skiltning om adgangsmuligheden. Her bør hegnet naturligvis kræves fjernet. Formuleringen efterlader i øvrigt også tvivl om, hvorvidt der er tale om en tilsynsbestemmelse, eller om kommunalbestyrelsen også med afsæt i stk. 5 kan skride ind mod lovlig hegning. Forarbejderne indeholder ingen fortolkningsbidrag her til.

På udyrkede arealer er ejeren naturligvis berettiget til at skilte mod cykling, ridning, motorkørsel med videre, med henvisning til at § 24, stk. 1 kun åbner for færdsel til fods og ophold. Det må også være tilladet ejeren at fastsætte almindelige ordensregler ved skiltning – for eksempel forbud mod støjende aktiviteter, brug af åben ild med videre, selv om naturbeskyttelsesloven ikke indeholder bestemmelser herom.

6.3 Skiltning mod færdsel på strande og kyststrækninger

Reglerne i naturbeskyttelsesloven vedrørende strande og klitfredede arealer indeholder ingen udtrykkelige skiltningsregler, og strande og klitfredede arealer er heller ikke omfattet af mark- og vejfredslovens regel om ejerens ret til at skilte mod færdsel. Alligevel må man antage, at ejeren i vidt omfang må kunne regulere færdsel og ophold, så længe adgangsretten ikke er indskrænket. Det må således i udgangspunktet være muligt at skilte mod høj musik og generende boldspil, og formentlig også for eksempel indsamling af sten med videre, medmindre man mener, at der foreligger en almindelig adgang hertil som følge af en retssædvane, jf. afsnit 5.8.2 ovenfor.

Færdsel med hund og nøgenbadning er imidlertid ikke blevet anerkendt som forhold, der kan forbydes af ejeren ved skiltning. I den førorttalte afgørelse fra Middelfart Kommune, hvor ejeren af en sti ikke ønskede, at gæsterne på en campingplads luftede deres hunde på hans ejendom, kom Natur- og Miljøknævnet

204 Helle Tegner Anker, Naturbeskyttelseslovgivning, Miljøretten 2, 2006, s. 401.
således frem til, at det var i strid med naturbeskyttelseslovens § 26, stk. 1, idet skiltet vil afholde personer medbringende hunde fra at benytte stien.\textsuperscript{205} I sagen fra Skodsborg vedrørende nøgenbadning kom landsretten frem til, at ordet “badning” i naturbeskyttelseslovens forstand efter en almindelig sproglig forståelse og den almindelige samfundsmæssige udvikling måtte forstås som også omfattende nøgenbadning.\textsuperscript{206} Det er dog som nævnt vanskeligt at vurdere begge dommes værdi, og i det hele taget vanskeligt at forudsige, hvordan andre aktiviteter eller færdselsformer vil blive bedømt.

### 6.4 Skræmmeskilte

Der er to principielt forskellige situationer vedrørende ulovlig skiltning. Den ene er, hvor skiltets oplysninger om adgangsreglerne er positivt forkerte eller ulovlige – for eksempel når der skiltes i strid med § 26, stk. 1 mod cykling på private veje i det åbne land.\textsuperscript{207} Den anden situation er, hvor skiltets tekst rent faktisk ikke siger noget om adgangsreglerne i modstrid med naturbeskyttelseslovens regler, men alligevel er egnet til at afholde folk fra at udnytte lovens adgangsmuligheder. Eksempler på sådanne skilte kan være skilte, der blot siger “Privat ejendom, ejendomsretten bedes respekteret”, “Hunde vagt”, eller “I jagtsæsonen afholdes jagt – Adgang på eget ansvar”. Begrebet “skræmmeskilte” bør forbeholdes den sidste type skilte, det vil sige skilte, der ikke i deres indhold fastsætter andre adgangsregler end dem, der følger af lovens regler, men desuagt er egnede til at afholde den almene befolkning fra at udnytte lovens adgangsmuligheder.

Det er dog ikke altid, at nævnspraksis er helt klar på den sondring. I en afgørelse vedrørende en privat sti i nærheden af en campingplads i Middelfart Kommune ønskede ejeren ikke, at campingpladens gæster luftede hunde på stien. Derfor havde han blandt andet opsat et skilt, der forbød hunde på hans sti.\textsuperscript{208} Natur- og Miljøklagenævnet afgjorde dels, at § 26, stk. 1 indskrænkede ejerens ret til at skilte mod færdsel med hund, dels at skiltet var at sidestille med et skræmmeskilt i strid med naturbeskyttelseslovens § 26, stk. 1, idet skiltet ville afholde personer medbringende hunde fra at benytte stien. Begrundelse følger altså ikke sondringen ovenfor vedrørende skilte, der er skræmmende men formelt retvisende, og så skilte, der er misvisende i den forstand, at det angiver en anden adgang, end den der følger af adgangsreglerne. Hvis færdsel med hund efter nævnets opfattelse ikke ifølge § 26, stk. 1 kunne indskrænkes af ejeren i medfør af mark- og vejfredslovens regler, var der ikke tale om et “skræmmeskilt” men blot et skilt med en forkert gengivelse af adgangsreglerne.

Der er fast nævnspraksis for at anse skilte, der – uanset at teksten på dem ikke er ulovlig eller forkert – er egnede til at afholde folk fra at udnytte adgangsmulighederne i naturbeskyttelsesloven, for skræmmeskilte. Det gælder for det første i forbindelse med adgang til strande efter § 22 og adgang til skove efter § 23.\textsuperscript{210} Begge steder indeholder naturbeskyttelsesloven en bestemmelse om, at offentlighedens adgang ikke må hindres eller vanskeliggøres, og de skiftende nævn har ment, at skilte, der er egnede til at afholde folk fra at

\textsuperscript{205} Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 17. maj 2011, j.nr. NMK-512-00019.


\textsuperscript{207} For eksempel Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 8. februar 2013, j.nr. NMK-512-00051, hvor der ved indgangen til et ud Dyrehaven skrevet “Privat område – Adgang forbudt”.

\textsuperscript{208} Se for eksempel Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 8. februar 2013, j.nr. NMK-512-00051.

\textsuperscript{209} Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 17. maj 2011, j.nr. NMK-512-00019.

\textsuperscript{210} Se for eksempel vedrørende skove Naturklagenævnet Orienterer (NKO) nr. 458, 2009.
udnytte lovens adgangsmuligheder, er en vanskeliggørelse af offentlighedens adgang. Der er tale om en relativ markant udvidende fortolkning af forbuddet mod at vanskeliggøre offentlighedens adgang.

Når det drejer sig om adgang ad veje og stier samt til udyrkede og klitfredede arealer, så indeholder loven ikke et forbud mod at vanskeliggøre offentlighedens adgang. Alligevel har klagenævnene også ment, at skilte, der ganske vist oplyste noget faktuelt rigtigt men alligevel var egnede til at afholde folk fra at udnytte deres adgangsmuligheder, var ulovlige. I en ældre sag fra Århus Amt, hvor der var skiltet på en vej med et billede af en hund og teksten ”Her bor jeg”, fandt Naturklagenævnet således, at skiltet var ulovligt.


6.5 Konklusion

Uklarhederne vedrørende rækkevidden af hjemlen for adgangsbekendtgørelsen og forholdet mellem naturbeskyttelsesloven og mark- og vejfredsloven sætter sig også spor i skiltningsreglerne. Navnlig vedrørende ridning i skove er det vanskeligt at finde hoved og hale i regelgrundlaget.

Dertil kommer, at den relativt komplicerede ordning vedrørende udyrkede arealer kræver dyb indsigt i reguleringen for at blive administreret korrekt. Hovedreglen om adgang til udyrkede arealer modificeres af en undtagelse, hvorefter der ikke er adgang til begnede udyrkede arealer, der modificeres af en undtagelse, hvorefter der er adgang til begnede udyrkede arealer, hvis der ikke er dyr i hegnet og er led, stenter eller lignende i hegnet, der modificeres af endnu en undtagelse, hvorefter der ikke er adgang til udyrkede, begnede arealer med led, stenter eller lignende, hvis der er skiltet mod færdsel, der supplieres af en tilsynsregel, hvorefter kommunalbestyrelsen kan påse, at betingelserne for skiltningen er overholdt og modificeres af en kompetenceregel, hvorefter kommunen/miljøministeren kan tilsidesætte skiltningen, uanset at betingelserne for skiltningen er overholdt. Oveni alt det kommer det helt grundlæggende, at det nok vil overraske mange, at begnede arealer kan være ”udyrkede”.

212 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 624.
213 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 559.
Som grundlag for myndighedernes afgørelser er reguleringen ikke nødvendigvis vanskeligere end andre regelsæt at arbejde med, men for den almindelige lodsejer eller gæst i naturen vil regelsættet virke komplett uigennemskueligt. I praksis gør de komplicerede skiltningsregler det reelt umuligt for dem, der færdes i naturen, at vurdere om en skiltning er lovlig eller ej.

Endelig må man sige, at der mangler en stillingtagen til, i hvilket omfang den private lodsejer, der må tåle offentlighedens adgang, er berettiget til at fastsætte ordensregler mod for eksempel støjende adfærd, dronerflyvning, boldspil med videre – og for så vidt også hunde og nøgenbadning, selv om der foreligger en praksis herfor.
7 Afsluttende bemærkninger

Nærværende rapport samler og uddyber nogle af de svagheder, der er ved de danske adgangsregler. Der er tale om et fragmenteret regelsæt, der er spredt over flere love, der går i detaljen med enkeltforhold, lader andre ganske ubelyste og i det hele taget bærer præg af forhandlinger mellem interesseorganisationerne på adgangsområdet. Flere af de grundlæggende regler har dybe historiske rødder – det, at man må samle, hvad man kan have i sin hat, kan føres tilbage til år 1241, retten til at lave bål på stranden hviler formentlig på en retssædvanne, og den frie ret til at samle rav hviler formentlig på en dom fra 1871 – og andre er stadig ganske nye.

Det er vanskeligt at drage samlede, sikre konklusioner, men en ting træder tydeligt frem: Hverken dem, der færdes i naturen, eller ejerne af de ejendomme, de færdes på, kan tænkes at kunne overskue reglerne. Regelsættet, med den tilknyttede praksis som vi kender i dag, kan fungere i et sagkyndigt og juridisk skolet system, men den praktiske tillempning af dem, der er underlagt reglerne, vil give et ganske andet resultat end det skolede. Veit Koester betegner også adgangsreglerne som et “kludetæppe”, der i meget høj grad er præget af forhandlinger mellem lodsejerorganisationer og repræsentanter for friluftslivet, og skriver videre, at prisen for den opnåede enighed mellem parterne har været et regelsæt, som i sin detaljerigdom er uoverskueligt, og som det kun er få beskårne at kapere.215

Når det er sagt, så må man på den anden side anderkende kvaliteterne ved at have et regelsæt, der nyder generel opbakning blandt organisationerne, og som mange føler ejerskab til. Forudsætningen, for at adgangsregler kan virke efter hensigten, er nemlig først og fremmest, at de nyder almindelig anderkendelse. Håndhævelse ved tilsyn og kontrol ville være en ganske uoverkommelig opgave. Hvad angår almindelig accept og anderkendelse, må man sige, at de danske adgangsregler står stærkt. Det er mit klare indtryk, at de danske adgangsregler nyder bred opbakning hos både friluftslivets og lodsejernes organisationer. Her træder retsvidenskabens ønske om orden og systematik i baggrunden til fordel for et pragmatisk ønske om enighed og politisk opbakning.

Rapporten her illustrerer imidlertid, at reglerne både præges af nogle grundlæggende misforståelser og uklarheder, der er med til at vanskelligøre både formidlingen og anvendelsen af dem, og er spredt over en ganske bred vifte af regelsæt. Fra en retsvidenskabelig synsvinkel kalder det på en løsning, der placerer et nyt, revideret og frem for alt forenklet sæt adgangsregler samlet i én lov. I den forbindelse ville det også være naturligt at opdatere reglerne, så de i højere grad adresserer det modrene friluftsliv med løbeklubber, mountainbikere, droneflyvere, rideturstilbud, skoleudflugter og ravsamlere, og adressere lodsejernes legitime interesser i at kunne fastsætte regler for adgangen til deres ejendom.

215 Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 551.
8 Referencer

8.1 Lovgivning

Adgangsbekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 852 af 27. juni 2016 om offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i naturen.


8.2 Litteratur


Anker, Helle Tegner, Naturbeskyttelseslovgivning, i Ellen Margrete Basse (red.) Miljøretten 2, Jurist og Økonomforbundets Forlag 2006, s. 337-462.


