UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Københavns Universitet

De danske adgangsregler

Reglerne for almenhedens færdsel i og brug af den danske natur

Baaner, Lasse

Publication date:
2018

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Baaner, L. (2018). *De danske adgangsregler: Reglerne for almenhedens færdsel i og brug af den danske natur*. Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. IFRO Rapport Nr. 272

Download date: 17. nov.. 2026

INSTITUT FOR FØDEVARE- OG RESSOURCEØKONOMI
KØBENHAVNS UNIVERSITET

IFRO Rapport

De danske adgangsregler

Reglerne for almenhedens færdsel i og brug af den danske natur

Lasse Baaner

272

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

IFRO Rapport er en fortsættelse af serien FOI Rapport, som blev udgivet af Fødevareøkonomisk Institut. Se hele rapportserien på http://www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/rapporter/

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 Naturbeskyttelsesloven – 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 Naturbeskyttelseslovens 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 Naturbeskyttelseslovens 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 Naturbeskyttelseslovens 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 Naturbeskyttelseslovens skilteregler for veje og stier ... 61
6.1.2 Færdselslovens og privatvejlovens og skilteregler ... 64
6.2 Skiltning mod færdsel på udyrkede arealer og hegnede arealer med græssende dyr ... 64
6.3 Skiltning mod færdsel på strande og kyststrækninger ... 65
6.4 Skræmmeskilte ... 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

Må man trække sin hest på stranden? Må man klatre i træerne på et udyrket areal? Må man køre på sin mountainbike mellem træerne i en skov? Må man spise sin medbragte frokost i rabatten af en markvej? Må man cykle langs vandet på vestkysten eller køre hundeslæde på en privat fællesvej? Må man overnatte under åben himmel på den jyske hede eller i en nordsjællandsk skov? – Eksemplerne på tvivlspørgsmål vedrørende reglerne for befolkningens adgang til naturen er talrige. Adgangsreglerne har en lang tradition for knopskydninger, lappeløsninger og politiske kompromiser og placerer sig derudover med det ene ben i privatretten og det andet i den offentlige ret. Derfor er regelsammenstød, fortolkningsvanskeligheder og overlappende kompetencer også almindelige. Rapporten her giver en samlet fremstilling af adgangsreglerne med fokus på nogle af de væsentligste retlige problemstillinger vedrørende reglernes forståelse og almenhedens færdselsmuligheder.

Baggrunden for rapporten er ønsket om at udgive en række aktivitetsbaserede videnblade, der forklarer reglerne for almindelige mennesker uden særlige juridiske forudsætninger. Videnbladene 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 lodsejere:

- Reglerne for regulering af færdsel på veje og stier ved skiltning
- Reglerne for myndighedernes genåbning af lovligt og ulovligt lukkede veje og stier
- Reglerne for skiltning og lukning af private skove
- Reglerne for hegning og skiltning 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, naturbeskyttelsesloven, vandløbsloven, 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:

> Mark- og vejfredsloven fastlægger dansk rets hovedregel vedrørende almenhedens færdsel på fremmed grund samt private veje og stier. Den suppleres af straffelovens bestemmelser – blandt andet om beskyttelse af privatlivets fred.
>
> 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 redegjort for løbende gennem rapporten.

2.1 Henvisning til lovgivning og litteratur

Rapporten bygger både på lovgivningen, de administrative og politiske forarbejder til lovgivningen, relevante domme, klagenævnsafgørelser og litteratur – det, der til sammen kaldes retskilder. I noternes litteraturhenvisninger bruges en kort form. Den fulde reference fås ved opslag i litteraturlisten sidst i rapporten.

I noterne anvendes også de for jurister almindelige forkortelser, UfR og MAD. UfR er forkortelsen for tidsskriftet Ugeskrift for Retsvæsen og MAD for tidsskriftet Miljøretlige Afgørelser og Domme. Forkortelserne efterfølges af et årstal og et sidetal eller nummer. MAD2001.1241 henviser således til Miljøretlige Afgørelser og Domme fra 2001, side 1241. Både UfR og MAD indeholder artikler og kommentarer såvel som domme og afgørelser i deres fulde tekst. UfR er delt i to serier, A og B, hvor serie A indeholder domme med videre, og serie B indeholder de juridiske artikler og kommentarer. Både MAD og UfR er udgivet af Karnov Group og tilgængelige online efter betaling og gratis på de større folke- og forskningsbiblioteker.

Afgørelser fra Naturklagenævnet, Natur- og Miljøklagenævnet samt Miljø- og Fødevareklagenævnet er i vidt omfang også offentligt tilgængelige via Miljø- og Fødevareklagenævnets hjemmeside. Domme fra byretterne, landsretterne og Højesteret kan efter miljøoplysningslovens regler fås ved henvendelse til den pågældende domstol. Noterne indeholder derfor de nødvendige referencer for at søge afgørelser frem via

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

Den ældre lovgivning findes trykt i Lovtidende og Ministerialtidende, hvortil der henvises i noterne. Lovtidende og Ministerialtidende er tilgængelige på de fleste folke- og forskningsbiblioteker. Når det drejer sig om lovgivningens forarbejder, det vil sige baggrunden for lovgivningen og indholdet af de politiske forhandlinger op til lovgivningens vedtagelse, så henvises der i noterne til Rigsdagstidende og Folketingstidende. De er ligesom Lovtidende og Ministerialtidende tilgængelige på de større biblioteker.

Den nyere lovgivning kan findes i den officielle danske lovdatabase Retsinformation, www.retsinfo.dk. I rapporten bruges lovenes populærnavne; naturbeskyttelsesloven, vejloven, færdselsloven med videre. Sidst i rapporten er en liste over den gældende lovgivning, hvor lovene er opført med deres officielle navne og numre. Ud fra listen er det relativt let at finde reglerne i Retsinformation.

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 synspunkter 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 stiregel" 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.
[4] http://mst.dk/friluftsliv/hvad-maa-jeg-i-naturen/hvor-maa-jeg-faerdes, senest tilgået 20. februar 2018.

Et andet forhold, der giver anledning til betydelig tvivl om adgangsreglerne, er indholdet af og grundlaget for adgangsbekendtgørelsen. Adgangsbekendtgørelsen fastsætter en række detailregler for offentlighedens færdsel og er udstedt med hjemmel i naturbeskyttelsesloven. Den indskrænker på flere områder befolkningens adgangsret, og forholdet mellem mark- og vejfredsloven og naturbeskyttelsesloven har derfor også betydning for adgangsbekendtgørelsens anvendelsesområde.

I adgangsbekendtgørelsens § 23, udstedt med hjemmel i naturbeskyttelsesloven, står for eksempel, at på private enkeltmandsejede veje og stier skal hunde føres i snor. Da færdselsretten 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, plads 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.

Ikke alle juridiske forfattere er enige i, at man af mark- og vejfredslovens § 17 kan udlede en egentlig færdsels*ret* for almenheden på private veje og stier. Lektor Lars Ramhøj mener således, at der savnes en udtrykkelig lovregel om almenhedens færdsel på private veje. Han mener også, at § 17 antageligvis kun omfatter private fællesveje og ikke private enkeltmandsveje.[5] På baggrund af bestemmelsens forarbejder og den ældre litteratur, som der redegøres for i det følgende, har Ramhøj næppe ret i sine betragtninger, og de er da også blevet imødegået direkte blandt andet af Finn Holm Jørgensen i tidsskriftet Ugeskrift for Retsvæsen[6] og af Svend Gram Jensen i tidsskriftet Juristen.[7]

Den nuværende mark- og vejfredslov er fra 1953. Loven var genstand for en analyse med henblik på eventuel revision i 2003. Her blev nedsat et udvalg til forenkling af loven. I sin afsluttende rapport, der blandt andet konkluderer, at mark- og vejfredslovens § 17 ikke kan undværes, redegør udvalget for systematikken i lovgivningen og forholdet mellem naturbeskyttelsesloven og mark- og vejfredsloven således: "*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*

[5] Lars Ramhøj, *Private fællesveje*, 2014, s. 94.
[6] Lars Ramøj, *Retlige problemstillinger ved færdsel på privat vej*, UfR B 2000.442. Finn Holm-Jørgensen, *Nogle bemærkninger om mark- og vejfredslovens § 17*, UfR B 2000.590. Lars Ramhøj, *Hjemler mark- og vejfredslovens § 17 ret til færdsel?*, UfR B 2000.650. Finn Holm-Jørgensen, *Om ret til færdsel ad private veje i det åbne land*, UfR B 2001.90.
[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 vejejerens mulighed for ved skiltning efter mark- og vejfredslovens § 17 at forbyde færdsel til fods og på cykel ad (private) veje og (private) stier i det åbne land."[8]

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 skiltning 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 skiltning 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?

Helle Tegner Anker behandler forholdet mellem naturbeskyttelsesloven og mark- og vejfredsloven i Miljøretten 2 fra 2006. Her forklarer hun, at forholdet mellem de to love ikke har været afklaret – heller ikke ved 2004-ændringerne af loven.[9] I Veit Koesters naturbeskyttelseslovkommentar fra 2009 er adgangsreglernes mange detaljer indgående behandlet.[10] Der er dog ingen mere generel konklusion hos forfatteren med hensyn til forholdet mellem naturbeskyttelseslovens adgangsregler og mark- og vejfredlovens § 17. Koester skriver med henvisning til 2004-lovens forarbejder, at regler om offentlighedens adgang fastsat i medfør af anden lovgivning gælder forud for naturbeskyttelseslovens adgangsregler, og at naturbeskyttelsesloven ikke begrænser de færdsels- og opholdsrettigheder, som i medfør af anden lovgivning tilkommer offentligheden.[11] På den anden side skriver Koester også med henvisning til "forholdets natur" og vejledningen om naturbeskyttelsesloven, at bestemmelserne i naturbeskyttelsesloven er en begrænsning af dansk rets hovedregel for færdsel på fremmed ejendom og derfor, i det omfang loven regulerer færdsel og ophold, går forud for mark- og vejfredslovens regler.[12] Han tilslutter sig dog også vurderingen af, at forholdet ikke er afklaret.

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.

[8] 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.
[10] Veit Koester, *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*, 2009.
[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

§ 8 i mark- og vejfredsloven af 1872 forbød færdsel på fremmed mands arealer samt veje og stier med en formulering, om at "*Enhver som uden Nødvendighed eller dertil erhvervet Hjemmel færdes på anden Mands Jorder eller ad sådanne over samme førende Veje […] straffes med Bøder*". Der er ikke meget historisk materiale om denne bestemmelse. C.H. Borup omtaler kort i sin Landboret fra 1880 den dengang nye bestemmelse og nævner, at den ældre markfredslovgivning ikke indeholdt tilsvarende bestemmelser. [13] I Herman Grams Landboret fra 1923 omtales hverken baggrunden for bestemmelsen eller betydningen af den.[14] Viggo Nielsen skriver i sin kommenterede naturfredningslov fra 1973, ikke andet end at den grundlæggende adskilte os fra vores nordiske naboer, der opererede og stadig opererer med en allemandsret, som det lovgivningsmæssige udgangspunkt.[15]

3.1.2 Naturfredningsloven, skovloven og skovpolitiloven, 1917-1937

I forbindelse med vedtagelsen af naturfredningsloven af 1917[16] 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 Retsvæsen. 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 ubebyggede 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 "*Fortog 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 Kongeåen*, 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.[22] 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[23], men underudvalgsbehandling i Landstinget blev indføjet en adgangsret til offentlige skove og offentligt ejede udyrkede arealer i lovens § 1, stk. 3.[24] 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 retstilstand, men på, som ordføreren for landstingsudvalget beskrev det, at give den "*i praksis allerede fulgte fremgangsmåde 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*".[25]

I maj 1920 nedsattes en skovlovskommission, der fik til opdrag dels at fremsætte forslag til en revideret skovlov, dels at fremsætte forslag til en ny skovpolitilov. Arbejdet med skovpolitiloven satte gang i en engageret debat om almenhedens adgang til skove og om mark- og vejfredslovens regler desangående. Kommissionen bestod af flere prominente medlemmer, herunder departementschef i landbrugsministeriet og cand. jur. Holger Waage og forstanderen for Statens Forstlige Forsøgsvæsen cand. silv. Professor Adolf Oppermann, der stod for hver sin opfattelse af datidens gældende ret. Kommissionen afgav betænkning i 1929, hvori spørgsmålene diskuteres indgående, blandt andet ved optagelse af indtil flere artikler fra Dansk Skovforenings Tidsskrift i betænkningen.

Oppermann var af den opfattelse, at adgangsforbuddet i mark- og vejfredsloven fra 1872 gjaldt ikke bare for markjorder, men også for private skove. Hans udlægning støttedes af et flertal af kommissionens medlemmer, herunder Oluf H. Krabbe, professor i retslære på Københavns Universitet. Heroverfor stod først og fremmest departementschef Waage, der mente, at der bestod en almindelig ret til uskadelig færdsel i landets skove, klitter med videre, som ikke var indskrænket ved den daværende mark- og vejfredslov fra 1872.

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.[26] Læser man de øvrige kommissionsmedlemmers synspunkter, hviler de da også i højere grad på et forsvar 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 overhalet af arbejdet med forslaget til en revision af naturfredningsloven, hvor § 23 i lovforslag 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-loven, der fastslog befolkningens adgangsret til fods i offentlige skove, 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 ufyldestgørende, 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

I april 1946 blev der nedsat en kommission til modernisering af mark- og vejfredsloven fra 1872. Den bestod af 10 medlemmer og arbejdede i 3 ½ år, indtil den afgav betænkning i 1952. Kommissionens medlemmer havde tilsyneladende godt overblik over vej- og jordbrugslovgivningen – selv om det er vanskeligt at vurdere set fra eftertiden. Alle var de en del af den samtidigt nedsatte kommission vedrørende revision af

[27] Rigsdagstidende 1925-26, Tillæg A, spalte 4033, og bemærkningerne til § 23 i spalte 4050-4053. Jf. også Skovlovskommissionen, *Betænkning afgivet af den af Landbrugsministeriet nedsatte skovlovskommission*, s. 47.
[28] Se § 24 i Lov nr. 140 af 7. Maj 1937, Lovtidende A 1937, s. 796. Jf. også Naturfredningskommissionen, *Betænkning om naturfredning*, 1967, s. 313, der henviser hertil.
[29] Se Ministerialtidende 1937, s. 122. Jf. også Mark- og vejfredskommissionen, *Betænkning angående revision af mark- og vejfredsloven*, 1952, s. 23.
[30] Rigsdagstidende, 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*".[32] Man mente altså stadig, at der kunne rejses berettiget tvivl om, hvorvidt begrebet jorder i mark- og vejfredloven 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.[33] 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 bestemmelsen 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, orienteringsløb, spejderøvelser med videre*."[34]

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.[35]

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 vejejer, 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,

[32] Mark- og vejfredskommissionen, *Betænkning angående revision af mark- og vejfredsloven*, 1952, s. 33.
[33] Mark- og vejfredskommissionen, *Betænkning angående revision af mark- og vejfredsloven*, 1952, s. 19.
[34] Mark- og vejfredskommissionen, *Betænkning angående revision af mark- og vejfredsloven*, 1952, s. 39.
[35] Mark- og vejfredskommissionen, *Betænkning angående revision af mark- og vejfredsloven*, 1952, s. 23.

skulle et skilt med "Uvedkommende forbydes adgang" anses for tilstrækkeligt.[36] 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 fredede 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

I 1961, 9 år efter vedtagelsen af den nye mark- og vejfredslov, nedsatte ministeriet for kulturelle anliggender en naturfredningskommission, hvis juridiske arbejde med adgangsreglerne desværre ikke havde helt samme klarhed. Kommissionens medlemmer kom overvejende fra centraladministrationen, men der var også deltagelse fra de berørte organisationer og blandt kommissionens medlemmer var endvidere professor dr. jur. Bent Christensen og professor dr. jur. Frederik Vinding Kruse.

Kommissionen afgav sin betænkning i 1967. Adgangsreglerne er behandlet i betænkningens 5. del. Som oplæg til behandling af adgangsproblematikkerne og forslag til nye adgangsregler redegøres for retsudviklingen og den hidtidige retstilstand. Redegørelsen følger i store træk det ovenfor beskrevne og hæfter sig også ved, at der med mark- og vejfredsloven af 1953 blev taget stilling til mark- og vejfredslovens anvendelsesområde.[37]

Noget tyder dog på, at kommissionen ikke havde den fulde forståelse for mark- og vejfredslovens centrale anvendelsesområde, veje og stier, idet man til slut konkluderer: *"Befolkningens lovhjemlede muligheder for at færdes i det danske landskab er efter mark- og vejfredsloven af 1953 således meget små. I de områder, der omfattes af den lov, må man ikke færdes eller opholde sig uden tilladelse"*.[38] Formuleringen er næppe retvisende, da det danske landskab, herunder skove, på daværende tidspunkt i vidt omfang var frit tilgængeligt ad veje og stier efter mark- og vejfredslovens regler, men konklusionen lægger behændigt op til kommissionens arbejde med at åbne eller udvide for offentlighedens adgang til naturarealer som strande, skove, kyster, søer, vandløb og udyrkede arealer.

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 landbrugsjord og således evt. allerede derved komme i konflikt med mark- og vejfredsloven."[39]

Mark- og vejfredsloven af 1953 tillod jo netop – i modsætning til den ældre lov – færdsel ad markveje og stier, så kommissionens udgangspunkt blev fejlagtigt baseret på den ældre retstilstand. Det samme fremgår af kommissionens formuleringer, om at *"Man har overvejet yderligere generelle begrænsninger i publikumsadgangen. For de private skove har man således fundet det rigtigt, at der fastsættes, at adgangen kun åbnes på de i skoven eksisterende veje og kun indenfor visse tider af døgnet"*.[40] Færdslen af veje og stier i skovene var med mark- og vejfredsloven af 1953 allerede blevet fri – hvis den da ikke, som mest tyder på, altid havde været fri.

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"*.[41] 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 lovlig 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 op 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 skiltning.

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 århundredet, hvor mark- og vejfredsloven blev "præciseret" med hensyn til gyldigheden i skove og også til mark- og vejfredslovens "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.[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.[48]

Det sidste – at naturfredningslovens ret til færdsel i private skove blev udvidet med 1969-loven, er forkert. Viggo Nielsen lægger formentlig her naturfredningskommissionens betænkning til grund, hvorefter man oplevede – eller gerne ville fremstille naturfredningslovens nye regler vedrørende skove – som en udvidelse af adgangsretten. Der var reelt ikke tale om en udvidelse i forhold til de før 1969 gældende regler, men tale om en lille indskrænkning af skovejerenes ret til at skilte, når det gjaldt færdsel til fods i dagtimerne.

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 § 55, stk. 1, 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*.[49]

Med henvisning til Helge Wulffs skovlovskommentar 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.[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 selvmodsigende 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 vedtagelen 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:

[47] Viggo Nielsen, *Naturfredningsloven*, 1973, s. 310.
[48] Viggo Nielsen, *Naturfredningsloven*, 1973, s. 311.
[49] Viggo Nielsen, *Naturfredningsloven*, 1973, s. 331.
[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.*[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 betydningen 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[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*".[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,[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

[51] Forslag til Lov om naturbeskyttelse, Folketingstidende 1991-92 Tillæg A, spalte 1458. Gengivet i Skov- og Naturstyrelsen, *Naturbeskyttelsesloven* (sortebog), 1992, s. 83.
[52] Forslag til Lov om naturbeskyttelse, Folketingstidende 1991-92 Tillæg A, spalte 1459. Gengivet i Skov- og Naturstyrelsen, *Naturbeskyttelsesloven* (sortebog), 1992, s. 84.
[53] Forslag til lov om naturbeskyttelse, Folketingstidende 1991-92 Tillæg A, spalte 1462. Gengivet i Skov- og Naturstyrelsen, *Naturbeskyttelsesloven* (sortebog), 1992, s. 85.
[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 friluftsorganisationer, landbrugsorganisationer, 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 retskildeværdi og burde ikke røre ved dansk rets hovedregel og kerneområdet for dens anvendelse. Tilsvarende viderefører Wulff opfattelsen 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]

Hvor naturfredningslovens § 55 i sin ordlyd var uforenelig med mark- og vejfredslovens grundregel, er formuleringen af den nye adgangsbestemmelse i naturbeskyttelsesloven anderledes. Den kan både læses som en adgangsregel, der udtømmende gør op med befolkningens adgangsmuligheder til private skove, og som en skiltningsregel, der udtømmende fastsætter, hvilken form for adgang skovejeren ikke er berettiget til at lukke for ved skiltning. Kun formuleringen, om at der kun er adgang til skovens veje og stier fra klokken 7 til solnedgang, giver anledning til tvivl. Den er som en generel regel uforenelig med mark- og vejfredslovens hovedregel, der tillader færdsel hele døgnet, men den kan også fortolkes som en regel, der angår ejerens skiltningsret.

3.1.6 Naturbeskyttelsesloven af 2004

I 2001 gennemgås naturbeskyttelseslovens adgangsregler på ny af det udvalg, der kaldtes Adgangsudvalget. Dette bestod først og fremmest af repræsentanter fra de forskellige interesseorganisationer.

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 væsentlighe-

[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. Adgangsudvalgets overfladiske arbejde danner desværre udgangspunkt for 2004-ændringen af naturbeskyttelsesloven, hvor skovbestemmelsen får sin nuværende formulering.

2004-ændringen tilfører § 23 en bestemmelsen vedrørende ridning, den nuværende § 23, stk. 9. I forarbejderne berøres forholdet til mark- og vejfredslovens regler ikke, men forarbejderne indeholder en formulering om, at lovforslaget ikke ændrer på "*princippet om, at ridning i private skove fortsat ikke vil være tilladt, med mindre ejeren har givet tilladelse hertil*".[61] Uden at det er genstand for nogen klar overvejelse, synes det også at være lagt til grund i forarbejderne, at mark- og vejfredslovens regler generelt ikke gælder for vejer og stier i skove og uanset ejerforhold eller størrelse. Det til trods for, at der i bemærkningerne også står, at såfremt der i medfør af anden lovgivning måtte være fastsat andre bestemmelser, gælder disse forud for naturbeskyttelseslovens adgangsregler, og at lovændringen sigter på en afklaring af forholdet til mark- og vejfredsloven vedrørende veje og stier i det åbne land.[62]

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.[63] Herved tager han dog ikke stilling til, i hvilket omfang de enkelte bestemmelser erstatter mark- og vejfredslovens regler.

Bestemmelserne i § 23 vedrørende private skove kan både fortolkes som adgangsregler, der giver folk adgang til skovene, og som skiltningsregler, der regulerer ejerens mulighed for skiltning imod den adgang til at færdes på private veje og stier, som mark- og vejfredsloven giver befolkningen. Den uforenlighed mellem naturbeskyttelseslovens skovbestemmelser og mark- og vejfredslovens hovedregel, der – formentlig utilsigtet – blev introduceret med naturfredningsloven af 1969, er ikke længere til stede.

3.1.7 Mark- og vejfredsudvalget, 2004

I 2003 nedsættes udvalget til forenkling af mark- og vejfredsloven fra 1953. Udvalget nedsatte en undergruppe vedrørende lovens § 17 med juridiske kompetencer blandt andet bestående af en række embedsmænd og repræsentanter for landbruget.

Udvalget fastslog 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.[64] 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

[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 vejfredslovens § 17*".[66] Udvalget konkluderer herefter om forholdet mellem naturbeskyttelsesloven og mark- og vejfredsloven, 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 vejfredslovens § 17, indebærer bestemmelserne således en udvidelse af offentlighedens adgang. Bestemmelserne begrænser endvidere vejejerens mulighed for ved skiltning efter mark- og vejfredslovens § 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 vejfredslovens § 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 vejfredsloven. Det nærmeste, vi kommer en stillingtagen, er Højesterets dom i 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 statsskovvæsnet. 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.
[68] Højesterets dom afsagt den 8. november 2001 i sag I 501/1999. Gengivet i MAD 2001.1241.
[69] I medfør af lov nr. 149 af 20. marts 1918 om motorkøretøjer. Lovtidende A 1918, s. 578.
[70] Færdselslov nr. 153 af 24. maj 1955. Lovtidende A 1955, s. 481.

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 sluttes modsætningsvist fra den positivt formulerede sikring af retten til at færdes til fods og på cykel til et offentligretligt 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 forsvandt i øvrigt igen i 1992 med adgangsbekendtgørelsen i medfør af den nye naturbeskyttelseslov.[72]

Højesteret tilslutter sig altså mere eller mindre tydeligt kammeradvokatens synspunkt, hvorefter man af naturbeskyttelseslovens positivt formulerede regler om færdsel til fods og på cykel også for nuværende kan udlede en offentligretlig regel 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

Efter min vurdering er 2003-mark- og vejfredsudvalgets tilgang den rigtige. Mark- og vejfredslovens § 17 er udgangspunktet. Naturbeskyttelseslovens bestemmelser dels udvider offentlighedens adgang til arealer, som mark- og vejfredsloven ikke giver adgang til, dels indskrænker den private vejejerens mulighed for ved skiltning at forbyde færdsel til fods og på cykel ad (private) veje og stier i det åbne land. Derudover giver naturbeskyttelsesloven kommunen mulighed for i visse tilfælde til at tilsidesætte en efter mark- og vejfredslovens regler lovlig skiltning.

Givet den historiske baggrund må mark- og vejfredsloven som udgangspunkt også i dag gælde generelt i skove, i klitter og på andre naturarealer. Når det gælder private skove over 5 ha, kan dette udgangspunkt diskuteres. Grundlaget i forarbejderne til naturfredningsloven og naturbeskyttelsesloven for at fravige den ordning og ophæve den generelle adgang til private veje og stier, der var så tydeligt forudsat ved mark- og vejfredsloven af 1953, er diskutabelt. Hvis lovgiverne med adgangsreglerne i naturfredningsloven og senere naturbeskyttelsesloven havde ønsket at *gøre indskrænkning* i befolkningens ret til uskadelig færdsel efter mark- og vejfredsloven, så havde det efter min opfattelse krævet en tydelig tilkendegivelse i forarbejderne.

Opfattelsen, af at naturbeskyttelsesloven sætter mark- og vejfredsloven ud af kraft inden for skovgærdet, bygger på formuleringen af naturfredningslovens § 55, og den betænkning Naturfredningskommissionen afgav i 1967. Selv om kommissionen fik redegjort for mark- og vejfredsloven, som den fulgte af lovændringen i 1953, lagde kommissionen tilsyneladende den ældre mark- og vejfredslovs regler til grund i dens evaluering af adgangsreglerne til veje og stier i skove. Misforståelsen – eller stærke skovejerinteresser – førte til en formulering af naturfredningslovens regler for adgang til private skove, der var helt ulogisk i forhold til den gældende mark- og vejfredslovs regler. På baggrund af denne formulering konkluderede Helge Wulff og senere Viggo Nielsen, at kun private skove under 5 ha og skove, hvortil der ikke var adgang på lovlig

[71] Bekendtgørelse nr. 123 af 19. april 1972 om almenhedens færdsel og ophold i skove, der tilhører staten, kommuner, kirker, præsteembeder og offentlige stiftelser. Lovtidende A 1972, s. 205.
[72] Med bekendtgørelse nr. 574 af 25. juni 1992 om offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i naturen. Lovtidende A 1992, bind 3, s. 2321.

måde, måtte være omfattet af mark- og vejfredslovens adgangsregel. Senere blev det, på bagrund af adgangsudvalgets overfladiske juridiske arbejde, grundlag for en generel opfattelse af, at mark- og vejfredsloven ikke finder anvendelse i skove – private som offentlige, og store som små.

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 færdselsret. Tager man udgangspunkt i, at naturbeskyttelsesloven ikke skal begrænse befolkningens 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 tilsidesætte en ellers lovlig skiltning.

Tilbage står adgangen til de brede sandstrande langs den jyske vestkyst, hvor almenheden nu i praksis og fuldt accepteret kører bil, cykler, opholder sig længerevarende og laver store offentlige og private arrangementer – formelt i strid med både mark- og vejfredslovens og naturbeskyttelseslovens regler. Veit Koester begrunder det i dag med en mulig allemandshævd.[73] J.L. Buch mente i 1912, at mark- og vejfredsloven af 1872 ikke gjaldt for de blottede strandbreder[74] – et forhold som 1953-loven ikke siden berørte. Frants Thygesen mente i 1964, at den frie adgangsret til den blottede strandbred kunne ses som et udslag af en indskrænket ejerbeføjelse på den blottede strandbred sammenholdt med en fri færdselsret og et tidligere alment eje.[75] Efter min vurdering taler mest for 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 i dag bygger på en retssædvane. Spørgsmålet tages op igen i forbindelse med den geografiske afgrænsning af strande og kyststrækninger i rapportens afsnit 4.4 nedenfor.

[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

Adgangsbekendtgørelsen detailregulerer med hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 27 en lang række forhold vedrørende offentlighedens adgang. Hjemmelsgrundlaget for bekendtgørelsens regler er imidlertid ikke helt klart. Bekendtgørelsen kræver for eksempel, at hunde er i snor på private enkeltmandsejede veje og stier i det åbne land, men færdselsretten på veje og stier i det åbne land følger som udgangspunkt af mark- og vejfredslovens § 17, og der kan sættes spørgsmålstegn ved, om adgangsbekendtgørelsen også kan regulere færdselsrettigheder i medfør af mark- og vejfredsloven. Diskussionen af bemyndigelserne i § 27 er væsentlig – ikke kun i forhold til mark- og vejfredslovens færdselsregler, men også set i lyset af, at adgangsbekendtgørelsen i flere tilfælde indskrænker den færdselsret, der følger af naturbeskyttelseslovens regler. Det er blandt andet tilfældet vedrørende retten til ophold i skove.

Hjemlen for adgangsbekendtgørelen 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 "*fastsætte regler om offentlighedens adgang til de arealer, der er omfattet af §§ 22-26*". Efter stk. 4 kan ministeren også give en videregående adgang til statsejede arealer end nævnt i §§ 22-26 og til skove, der ejes af kommuner, folkekirken eller offentlige stiftelser. Spørgsmålet er så, hvor langt de bestemmelser rækker?

3.2.1 Indskrænkning af adgangsretten efter naturbeskyttelsesloven

Naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 1 og 2 giver hjemmel til at indskrænke den adgangsret, der følger af naturbeskyttelseslovens §§ 22-26. Nødvendigheden af § 27, stk. 2, der kun angår klitfredede arealer, er vanskelig at få øje på i dag, men stk. 2 er historisk betinget i de ældre klitfredningsregler, der stadig spiller en vis rolle. I 1952-loven fastsatte en tilsvarende bestemmelse måden, hvorpå klitfredede arealer kunne lukkes for offentligheden nemlig ved skiltning.

Bestemmelserne er umiddelbart kun udnyttet som hjemmel for konkrete afgørelser. På baggrund af formuleringen kan det diskuteres, om § 27, stk. 1 og 2 kun giver adgang til at træffe konkrete afgørelser, eller også kan fungere som hjemmel for generel regulering.

Adgangsbekendtgørelsen har kun hjemmel i § 27, stk. 3 og 4. Alligevel er cykling uden for veje og stier i offentlige skove for eksempel forbudt 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 formålets 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.[77] Selv om ovenstående angår situationer, hvor lovgivningen udfærdiges, 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 skovejere at få et forbud mod cykling udenfor veje og stier skrevet direkte ind i loven.[78] 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*".[79] På den baggrund blev det efterfølgende noteret i betænkningen afgivet af Folketingets Miljø- og planlægningsudvalg, at ministeren ville fastsætte regler, som forbød cykling udenfor veje og stier i de offentlige skove.[80] 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 for 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.[81] 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* strande, *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.
[78] Dansk Skovforenings skriftlige henvendelser af henholdsvis 18. november og 4. december 1991 gengivet i Skov- og Naturstyrelsen, *Naturbeskyttelsesloven* (sortebog), 1992, s. 372 og 393.
[79] Ministeriets brev af 5. december 1991, j.nr. D 4100-0017. Gengivet i Skov- og Naturstyrelsen, *Naturbeskyttelsesloven* (sortebog), 1992, s. 395.
[80] Betænkning over Forslag til lov om naturbeskyttelse, Folketingstidende 1991-92 tillæg B, spalte 247. Gengivet i Skov- og Naturstyrelsen, *Naturbeskyttelsesloven* (sortebog), 1992, s. 428.
[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 udøves 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 naturbeskyttelsesloven. Når man færdes efter 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.[82] Alligevel er der i adgangsbekendtgørelens § 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.

[82] Folketingstidende 1991-92 tillæg A, spalte 1458. Gengivet i Skov- og Naturstyrelsen, *Naturbeskyttelsesloven* (sortebog), 1992, s. 47.

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.

Det er ikke holdbart, at der kan sås så alvorlig tvivl om flere af adgangsbekendtgørelsens bestemmelser. Det kalder på en genovervejelse af bekendtgørelsens indhold. Hvis problemerne helt skal kommes til livs, er det imidlertid også væsentligt at afklare adgangsbekendtgørelsens forhold til den færdselsret, der følger af mark- og vejfredsloven. Her er en præcisering af § 27 i forbindelse med en generel lovrevision nødvendig.

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 strande og lignende, i offentligt ejede skove, på udyrkede arealer og på klitfredede arealer. En del af arealerne kan imidlertid rent praktisk overlappe 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.

Formuleringen af naturbeskyttelsesloven begrænser sig til at fastslå, at reglerne for strande og kyststrækninger ikke finder anvendelse på klitfredede arealer. Der er imidlertid behov et større regelhierarki, når en eller flere af naturbeskyttelseslovens arealtyper – skove, strande, klitfredede arealer, udyrkede arealer, veje og stier – efter lovens formulering kan finde anvendelse.

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.[83] Det er også lagt til grund i en lang række sager 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 skovbevoksede.

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[84] lagde byretten i Holbæk til grund, at reglerne for udyrkede arealer 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.

[83] I Østre Landsrets dom af 13. februar 2007, gengivet i MAD2007.166, blev det da også lagt til grund at skovreglerne skulle anvendes på den strækning af en vej, der gik igennem en skov.
[84] Retten i Holbæks dom af 4. marts 2013 i sag nr. BS 7-444/2012. Gengivet i MAD 2013.288.

Hvad så i tilfælde hvor strandbredder fungerer som veje og stier? På strandbredder er der generelt meget snævre grænser for ejerens mulighed for at forhindre almenhedens færdsel. Spørgsmålet blev aktuelt i en sag fra Svendborg Kommune[85], hvor en sti løb hen over et strandareal. Stien var aftegnet på ældre kort, og både Natur- og Miljøklagenævnet og byretten behandlede uden yderligere diskussion sagen efter reglerne for veje og stier. Det er dog også tvivlsomt, hvor meget der skal lægges i den afgørelse, idet spørgsmålet om valget mellem strandreglerne og reglerne for veje og stier ikke blev nærmere diskuteret.

Hvad angår forholdet mellem strande og udyrkede arealer, så er der formelt set heller ikke taget stilling til det i lovgivningen. Det fremgår dog af bemærkningerne til § 24, at bestemmelsen ikke gælder for udyrkede arealer, der samtidigt er strande eller klitfredede.[86] 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.

Det er således vanskeligt at opstille et egentligt hierarki, men færdes man eksempelvis på en skovvej i en klitfredet klitplantage, må forholdet bedømmes efter skovreglerne. Går man ud af skoven og ud i klitterne, men stadig på vejen, må forholdet formentlig bedømmes efter vej- og stireglerne. Går man herefter ud i klitvegetationen eller ned på stranden, må forholdet bedømmes efter reglerne for udyrkede arealer, klitfredede arealer eller strande.

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[87] og domstole[88], 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.[89] Det er dog svært at vurdere, når man kun læser afgørelserne og ikke sagernes akter.

[85] Retten i Svendborgs dom af 7. maj 2013 i sag nr. BS R5-462/1012. Gengivet i MAD2013.962.
[86] Folketingstidende 1991-92 tillæg A, spalte 1462. Gengivet i Skov- og Naturstyrelsen, *Naturbeskyttelsesloven* (sortebog), 1992, s. 49.
[87] Se for eksempel Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 10. juni 2012, j.nr. NMK-512-00028.
[88] Se for eksempel Østre Landsrets dom af 13. februar 2007 i sag nr. S-3674-06 gengivet i MAD 2007.166 og Højesterets dom af 28. august 2006 i sag 101/2004 gengivet i MAD 2006.1093 og UfR 2011.1208
[89] For eksempel Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 29. august 2012, j.nr. NMK-512-00050 gengivet i MAD 2012.2393, hvor færdsel af en sti tilsyneladende bedømmes efter reglerne for udyrkede arealer og Retten i Randers' dom, afsagt den 17. oktober 2007, sag nr. BS 4-377/2007 gengivet i MAD2008.1394, hvor skiltningen vedrørende adgang til blandt andet et udyrket areal tilsyneladende bedømmes efter § 26, der angår veje og stier.

4.1 Veje- og stier

4.1.1 Vejlovgivningens afgrænsninger

Vejlovgivningen opererer med to hovedtyper af veje – offentlige veje administreret efter vejlovens regler og private veje administreret efter privatvejlovens regler. Sondringen mellem offentlige og private veje er et spørgsmål om vejklasser og ikke et spørgsmål om ejerskab. Offentlige veje ejes ganske vist af vejbestyrelsen, men offentlige myndigheder kan også eje private veje. Det, der gør en vej til en offentlig vej, er, at der kan dokumenteres en beslutning om, at vejen skal klassificeres som offentlig. Offentlige veje og stier kan godt løbe på private arealer og er ikke nødvendigvis særskilt udmatrikuleret. Sondringen mellem ejerskab og vejklasse i vejlovgivningens og mark- og vejfredslovens forstand må antages også at gælde i relation til naturbeskyttelseslovens regler og brug af betegnelsen private veje.[90] Offentlige veje og stier kan formentlig nu alle ses i det centrale vej- og stiregister, som Vejdirektoratet fører, og som er tilgængeligt via deres hjemmeside. Man kan også se visse private veje og stier, men langt fra alle.

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 enkeltmandsveje eller private fællesveje. Det afgørende for, om en privat vej er en privat fællesvej, er, om vejen fungerer som færdselsareal i henhold til en vejret for en anden ejendom. Lige siden matriklens ikrafttræden har der været et krav om, at der ved matrikulære sager blev sikret vejadgang til nye ejendomme og særskilt beliggende arealer.[91] 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?

Ved vedtagelsen af mark- og vejfredsloven af 1952, hvor § 17 blev affattet, blev der ikke taget stilling til spørgsmålet om, hvad der forstås ved en vej eller en sti i lovens forstand. Forholdet har vel syntes så åbenbart, at der ikke var anledning til at diskutere det nærmere. Behovet for at afgrænse begreberne har vel også været beskedent, da lovens § 2 fastslår, at lovens regler også finder anvendelse på stier, pladser, gader med videre.

I mark- og vejfredudvalgets rapport fra 2004 antages veje og stier at omfatte "*permanente menneskeskabte færdselsbaner, der er en del af det almindelige vej- eller stinet*".[92] Videre skriver udvalget, at det ikke omfatter midlertidige kørespor, dyreveksler, brandbælter, indkørsler til gårdspladser, havegange 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.
[91] Lars Ramhøj, *Private fællesveje*, 2014, s. 26.
[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 landbrugsmæssig og skovbrugsmæssig 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 en 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 Puksø 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 skiltning, 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 amternes 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 byretten i Holbæk frem til, at veje og stier i et tidligere slamdepot var skabt ved fåregræsning og ikke omfattet af naturbeskyttelseslovens § 26 og derfor ikke omfattet af naturbeskyttelseslovens § 26.[99] I en sag fra Vejle Kommune kom både Naturklagenævnet og Vestre Landsret frem til, at en markvej, der fremstod som to hjulspor, var omfattet af naturbeskyttelseslovens vejbegreb.[100] I sagen foretog Landsretten besigtigelse af vejen, men lagde formentlig også vægt på, at hjulsporene var markeret som en vej på både nyere og ældre kort. I en sag vedrørende adgang til en skov kom Højesteret frem til det upraktiske re-

[93] Østre landsrets dom af 20. september 1994 i sag nr. S-1723-93. Gengivet i UfR 1994.995.
[94] Folketingstidende 1991-92 tillæg A, spalte 1463. Gengivet i Skov- og Naturstyrelsen, *Naturbeskyttelsesloven* (sortebog), 1992, s. 86.
[95] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 25. oktober 2013, j.nr. NMK-512-00013. Gengivet i MAD 2013.2883.
[96] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 16. december 2014, j.nr. NMK-512-00091.
[97] Naturklagenævnets afgørelse af 18. marts 2004, j.nr. 03-133/300-0002. Gengivet i MAD 2004.443.
[98] Naturklagenævnets afgørelse af 12. marts 2003, j.nr. 03-133/350-0002. Gengivet i MAD 2003.394.
[99] Retten i Holbæk. Dom, afsagt den 4. marts 2013, sag nr. BS 7-444/2012. Gengivet i MAD 2013.288.
[100] Vestre Landsrets dom, afsagt den 4. september 2003, 6. afd. i B-1103-2002. Gengivet i MAD 2003.931.

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 stireglerne.[101]

Alle sagerne er ret konkret begrundede, og de gør det ikke lettere at komme nærmere en principiel afgrænsning 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 Miljøklagenævnet har da også i en sag vedrørende etablering af en "ydre gårdsplads" over et stykke af en markvej antaget, at vejen derved var nedlagt i naturbeskyttelseslovens forstand, således at almenheden ikke længere havde ret til færdsel over arealet.[102] Pladsen fungerede angiveligt som parkeringsplads og aktivitets-/legeareal for ejendommens beboere, og ud fra sagsreferatet synes den at være omfattet af mark- og vejfredslovens adgangsregler.

Naturbeskyttelseslovens § 26 og 26a gælder kun for veje og stier i det åbne land. Afgrænsningen af begrebet "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[103], mens Veit Koester skriver, at det formentlig ikke er tilfældet.[104] Om end det synes upraktisk, så virker det rigtigt at skelne mellem reglerne for friluftsreklamer og offentlighedens færdsel ad veje og stier, da reglerne har vidt forskelligt sigte. Koester skriver videre, at man formentlig kan lægge vægt på privatvejslovens afgrænsning af by-regler og landregler. Dette synspunkt kan jeg også tilslutte mig, da reglerne i naturbeskyttelsesloven spiller naturligt sammen med vejlovgivningens regler. Der er dog, så vidt jeg kan se, ikke eksempler på afgørelser, hvor den argumentation har været bragt frem.

Uagtet at naturbeskyttelseslovens § 26 vedrørende veje og stier ikke gælder for veje og stier i skove[105], så omfatter begrebet "det åbne land" formentlig principielt også skove. I en sag fra 2009 vedrørende afspærring 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." [106]

Navnlig i forhold til sommerhusområder har begrebet givet anledning til tvivl, og der foreligger nu en relativt fyldig praksis. Natur- og Miljøklagenævnet har henvist til en udtalelse af 30. juli 1999, hvor den daværende 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 offentlighe-*

[101] Højesterets dom af 28. august 2006 i sag 101/2004. Gengivet i MAD2006.1093 og UfR 2006.3121.
[102] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18. juni 2014, j.nr. NMK-512-00048.
[103] Helle Tegner Anker, *Naturbeskyttelseslovgivning,* Miljøretten 2, 2006, s. 401.
[104] Veit Koester, *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*, 2009, s. 623.
[105] Jf. også bemærkningerne til 1992-lovens § 26, Folketingstidende 1991-92 tillæg A, spalte 1463. Gengivet i Skov- og Naturstyrelsen, *Naturbeskyttelsesloven* (sortebog), 1992, s. 86. Tilsvarende bemærkningerne til 2004-loven, Folketingstidende 2003-04, bind IX, s. 5470.
[106] Naturklagenævnets afgørelse af 13. oktober 2009, j.nr. NKN-133-00083. Gengivet i MAD 2009.3077.

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".[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 at naturgrunde. Nævnet har endvidere udtalt, at bestemmelsen efter omstændighederne vil kunne finde anvendelse i udbyggede sommerhusområder med meget store grunde.[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.[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.

Ifølge færdselsloven, med kommentarer af Henrik Waaben med flere[110], er der basis for en bred fortolkning, således at for eksempel kørsel på stranden eller græsmarker, der anvendes som parkeringspladser til arrangementer med videre, falder ind under færdselslovens anvendelsesområde. Det er den faktiske benyttelse, der er afgørende, og det er nok, at vejen, stien eller arealet benyttes af en færdselsart – for eksempel fodgængere eller cyklister. Der skal dog være tale om en ikke helt uvæsentlig trafik af en ikke helt snæver personkreds. Ved veje i det åbne land, som ikke fører til hverken beboelse eller erhvervsvirksomheder, må der lægges vægt på den faktiske færdsel af landbrugsmaskiner samt af cyklende og gående i rekreativt øjemed.[111]

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 private skoves vedkommende skelnes mellem skove over og under 5 ha, og for de offentlige skoves vedkommende skelnes mellem statsejede skove og øvrige offentligt ejede skove. Herudover angår en del af adgangsreglerne skove ejet af offentlige stiftelser. Begrebet offentlige stiftelser har været

[107] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 16. juni 2015, j.nr. NMK-512-00105 og NMK afgørelse af 16. juni 2015, j.nr. NMK-512-00106. Begge er gengivet i MAD 2015.197.
[108]Naturklagenævnets afgørelse af 13. oktober 2009, j.nr. NKN-133-00083. Gengivet i MAD 2009.3077. Naturklagenævnets afgørelse af 13. oktober 2009, j.nr. NKN-133-00083. gengivet i MAD 2009.3077.
[109] Retten i Svendborgs dom af 7. maj 2013 i sag nr. BS R5-462/1012. Gengivet i MAD 2013.962.
[110] Henrik Waaben m.fl., *Færdselsloven med kommentarer*, 2017, s. 104.
[111] Henrik Waaben m.fl., *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.[112]

Skovbegrebet må ifølge Koester antages at være det samme, både når det gælder skovbyggelinjer jf. lovens § 17 og offentlighedens adgang jf. lovens § 23. Koester diskuterer dog ikke forholdet nærmere. Det er selvfølgelig praktisk at benytte samme skovbegreb, men der kan også argumenteres for, at der her, ligesom for det åbne lands vedkommende, skal lægges vægt på reglernes forskellige formål. Byggelinjen, der skal beskytte skovbrynet som landskabselement, må forudsætte relativt velafgrænsede skove, hvorimod adgangsreglerne, der skal sikre offentlighedens adgang, med rette også kunne omfatte arealer, der er mere diffust træbevoksede.

Naturbeskyttelseslovens adgangsregler for skove omfatter ifølge forarbejderne til 1992-loven ikke kun træbevoksede arealer men også udyrkede arealer, som må opfattes som en del af skoven.[113] Afgrænsningen af udyrkede arealer med og uden tilknytning til skov kan være væsentlig for befolkningens adgangsmuligheder – navnlig for private arealers vedkommende.

Naturbeskyttelseslovens § 26 vedrørende veje og stier finder ikke anvendelse på veje og stier i skove. Adgangen til skovens veje og stier reguleres derimod efter mark- og vejfredslovens § 17 og naturbeskyttelseslovens § 23 om skove. I en sag vedrørende et stiprojekt rundt om Farum Sø måtte Natur- og Miljøklagenævnet således tage stilling til, om en privat fællesvej løb gennem et skovområde eller ej, og hvorvidt vejen dermed var omfattet af skovreglerne eller regler for veje og stier.[114] Nævnets sekretariat besigtigede arealet, og nævnet fandt efter en konkret vurdering, at de omhandlede arealer måtte betragtes som et skovområde. Nævnet henviste til en tidligere højesteretsdom og bemærkede i overensstemmelse hermed, at lysninger mellem træerne ikke er til hinder for, at et område som helhed kan betragtes som et skovområde.[115] Nævnet henviste videre til 1992-lovens forarbejder, hvorefter skov må ses som et fysisk-botanisk begreb, der omfatter ethvert areal, der er domineret af skovbevoksning, hvad enten denne bevoksning har karakter af højstammede træer eller er ganske ung.[116]

I forbindelse med skovlovspraksis har der også udviklet sig et skovbegreb – det der i vejledningen til skovloven lidt misvisende kaldes en "definition af skov".[117] 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 træer, 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 fredskovspligtige eller bliver pålagt fredskovspligt, fordi de naturligt falder ind under skovlovens formål*".

[112] Veit Koester, *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*, 2009, s. 591.
[113] Se bemærkningerne til § 23 Folketingstidende 1991-92 tillæg A, spalte 1460. Gengivet i Skov- og Naturstyrelsen, Naturbeskyttelsesloven (sortebog), 1992, s. 84.
[114] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 10. juli 2012, j.nr. NMK-512-00028 som refereret i MAD 2012.2284.
[115] Højesterets dom af 28. august 2006 i sag 101/2004. Gengivet i UfR 2006.3221 og MAD2006.1093.
[116] Folketingsudvalgets betænkning af 29. maj 1969, Folketingstidende 1968-69 tillæg B, spalte 2557-2684.
[117] Miljøstyrelsens Vejledning om skovloven § 3 m.fl. som senest ændret 10. juli 2015.

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 udelukker således indhegnede bevoksninger og rørbevoksninger i offentligt ejede skove. Bekendtgørelsen undtager i øvrigt også klitter, planteskoler, haver og gårdspladser 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.[118] Koester føjer hertil lyngklædte områder, strandenge og klitter.[119]

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*".[120]

Formuleringerne, hvorefter *udyrkede* arealer ikke omfatter *dyrkede* græsningsarealer, giver ikke en meningsfuld 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.

Natur- og Miljøklagenævnet har – med henvisning til en ældre skrivelse fra Fredningsstyrelsen omtalt i Veit Koesters kommenterede naturbeskyttelseslov – blandt andet lagt vægt på, om det pågældende areal er domineret af kulturgræsser eller ej.[121] Det moment virker imidlertid tvivlsomt. Det er ikke logisk at afgrænse begrebet *dyrkning* ud fra botaniske kriterier. Hvorvidt et areal er dyrket eller ej, bør naturligvis bero på arealets drift. De fleste almindelige borgere vil have vanskeligt ved at afgøre, om et areal er domineret af kulturgræsser eller ej. Det forhold ligger måske også til grund for dommen i en sag vedrørende adgang til et slået græsareal ved Følle Strand. Her konstaterede byretten kort, at det slåede areal ikke fremstod som have og ikke fremstod med nogen form for landbrugsmæssig dyrkning, og at det derfor måtte være udyrket i adgangsreglernes forstand.[122]

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.[123] Spørgsmålet

[118] Naturstyrelsen, *Vejledning til naturbeskyttelsesloven*, kapitel 10, afsnit 10.8.
[119] Veit Koester, *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*, 2009, s. 609.
[120] Forarbejderne til 2004-loven, bemærkningerne til § 24. Folketingstidende 2003-04, bind IX, s. 5471.
[121] Se Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 21. december 2015, j.nr. NMK-512-00113, med henvisning til Veit Koester, *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*, s. 609.
[122] Retten i Randers' dom af 17. oktober 2007 i sag nr. BS 4-377/2007. Gengivet i MAD 2008.1394.
[123] Østre Landsrets dom af 28. august 2009 i sag nr. B-2880-06. Gengivet i MAD 2009.1694.

var herefter, om det var udyrket i naturbeskyttelseslovens forstand. Landsretten fandt på baggrund af forarbejderne, 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 arealet 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 slet.[124] Det samme gælder i relation til miljøbeskyttelseslovens § 21 b.[125] At ordet "dyrkning" har fået et helt selvstændigt indhold, når vi taler naturbeskyttelseslovens adgangsregler, er selvsagt ikke hensigtsmæssigt.

Der må også sættes spørgsmålstegn ved det fornuftige i, at enge, hvor der tages høslæt, henføres til dyrkede arealer, mens enge, der afgræsses, 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 slet, normalt være uskadelig.

Koester mener, at det kan diskuteres, om § 24 er begrænset til at omfatte arealer i det åbne land, men kommer frem til, at man ikke kan indlægge denne begrænsning i loven.[126] Natur- og Miljøklagenævnet ser imidlertid ud til i praksis at have anlagt den betragtning – dog med en anden begrundelse. Nævnet har i flere sager truffet afgørelse om, at § 24 ikke finder anvendelse på udbyggede sommerhusområder med mindre naturgrunde.[127] Der er i afgørelserne blandt andet henvist til, at færdsel på de omhandlede grunde kan føles som "indtrængen" på et meget privat område. Nævnet har dog ikke udelukket, at bestemmelsen om udyrkede arealer efter omstændighederne kan finde anvendelse i sommerhusområder med meget store grunde. Vurderingen, af hvornår noget er "privat" henholdsvis "meget privat", er nærmest umulig at foretage med sikkerhed for den almindelige borger, der færdes i naturen, og nævnets noget holdningsprægede fortolkning kan på den baggrund godt kritiseres.

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, al den stund de efter naturbeskyttelseslovens regler for søer 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] Veit Koester, *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*, s. 610.
[127] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 5. juli 2011, j.nr. NMK-512-00004. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 1. maj 2013, j.nr. NMK-512-00017. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 1. maj 2013, j.nr. NMK-512-00047. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18. marts 2013, j.nr. NMK-512-00065.

4.4 Strande og kyststrækninger

Retsforholdet vedrørende kyststrækninger har en længere historisk baggrund, der både omfatter ejendomsretlige og adgangsretlige aspekter. Efter dansk rets almindelige regler ophører den private ejendomsret nu ved højeste daglige vandstandslinje – det der også kaldes havstokken. Stykket mellem højvandslinjen og lavvandslinjen er det, der kaldes forstranden. Ved havstokken ophører altså efter de almindelige regler mark- og vejfredslovens hovedregel, hvorefter færdsel på anden mands grund kræver ejerens tilladelse, og nedenfor havstokken begynder den frie færdselsret på søterritoriet.

Dette er dog formentlig ikke tilfældet på brede strandbredder, som dem man kender fra den jyske vestkyst, Dueodde og andre steder i landet. På brede sandstrande er det ikke sikkert, at grænsen mellem den frie færdselsret og den lovbundne færdselsret går ved havstokken. Det hænger sammen med reglernes historiske baggrund.

Kongens ejendomsret til forstranden – og det der var vigtigt dengang, nemlig rav og ilanddrevet gods, hvaler 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 anerkendt 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 retssædvane. I hvilket omfang denne færdselsret kan indskrænkes af naturbeskyttelseslovens regler, er imidlertid uklart.

Når det angår færdsel til fods og ophold, giver naturbeskyttelseslovens § 25 i dag adgang til klitfredede arealer langs den jyske vestkyst. Der er ikke taget stilling til, om naturbeskyttelseslovens regler for adgang til klitfredede arealer erstatter eller supplerer denne almindelige adgangsret, der stadig må antages at gælde på strandene langs vestkysten. Men henset til, at hverken naturbeskyttelseslovens eller mark- og vejfredslovens regler bliver håndhævet på brede sandstrande, så taler mest for, at naturbeskyttelsesloven § 25 gælder ved siden af en fra gammel tid eksisterende almindelig adgangsret til uskadelig færdsel.

[128] Jyske lov, tredje bog kapitel 61 og 62. I Peter Skautrups oversættelse, *Den Jyske Lov*, udgivet af Jysk Selskab for Historie, Sprog og Litteratur, 1941.
[129] Frants Thygesen, *Strandret syd og nord for Kongeåen*, Særtryk af Juristen, 1964, s. 504.
[130] Frants Thygesen, *Strandret syd og nord for Kongeåen*, 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 udførligt behandlet i Veit Koesters kommenterede Naturbeskyttelseslov 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 søterritoriet, der ligger mellem lavvandslinjen og højvandslinjen, hvor der er almindelig adgang i medfør af statens højhedsret. Udvidelsen betyder reelt kun, som Koester anfører, at offentlighedens adgang heller ikke må vanskeliggøres mellem høj- og lavvandslinjen.[132]

Mod land afgrænses det område, almenheden må færdes på, af den "*sammenhængende landvegetation der ikke er domineret af salttålende planter*". Det omfatter for eksempel ubevoksede strandbredder og klippekyster, men også arealer bevokset med klitvegetation som for eksempel marehalm og hjælme.[133] Strandenge udgør et særligt problem, idet den botaniske grænse mellem på den ene side vegetation domineret af salttålende arter og på den anden side vegetation med et indhold af salttålende men ikke domineret af salttålende arter er uhyre vanskelig at erkende. Koester skriver uden nærmere analyse, at grænsen formentlig må fastlægges efter middelvandstandslinjen på strandenge med lille vandstandsvariation, mens det på strandenge med stor vandstandsvariation normalt vil svare til arealet nedenfor middelhøjvandslinjen.[134]

Disse reglers uklarhed og praktiske uanvendelighed må kritiseres. Der er ingen tvivl om, at selv for garvede botanikere er grænsen mellem landvegetation domineret af salttålende arter og landvegetation med salttålende arter – men ikke domineret af salttålende arter – virkelig svær at fastlægge. På en overvejende ubevokset strandbred kan højvandslinjen ofte erkendes på tangopskyl med videre, men på en strandeng kan den næppe erkendes af almindelige borgere. Middelvandstandslinjen kan formentlig kun fastlægges konkret på grundlag af vandstandsmålinger med videre.

4.5 Konklusion

Samlet set er afgrænsningen af de arealtyper, som naturbeskyttelsesloven giver eller sikrer adgang til, ganske vanskelig. Det gælder både vej- og stibegrebet, skovbegrebet, strande og udyrkede arealer. Reglerne kan formentlig administreres med nogenlunde sikkerhed af myndigheder med et indgående kendskab til praksis. Den nuværende regulering kan med god vilje bruges for myndighedernes vurdering af, om en given skiltning er lovlig eller ej, men som grundlag for de almindelige borgeres umiddelbare færdsel er reguleringen ganske håbløs.

[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.

Anvendelsesområdet for både mark- og vejfredlovens og naturbeskyttelseslovens arealtyper er forbundet med relativ stor usikkerhed. En del af usikkerheden skyldes som nævnt, at arealtyperne i et vist omfang kan overlappe hinanden. En anden del skyldes den meget skønsmæssige afgrænsning af begreberne ”sammenhængende skov”, ”det åbne land”, ”udyrket areal”, ”udbygget sommerhusområde”, ”domineret af salttålede arter” med videre. Kombinationen af de meget skønsprægede begrebsafgrænsninger og reglernes indhold af umiddelbare pligter og rettigheder for borgerne er ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt ikke særlig heldig.

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 forsøgt reguleret i naturbeskyttelsesloven og adgangsbekendtgørelsen – ophold, hundeluftning, badning, overnatning og indsamling og plukning af bær, svampe med videre. Nogle af aktiviteterne er sporadisk reguleret, andre, som for eksempel cykling og hundeluftning, 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

Færdsel til fods er den færdselsform, som naturbeskyttelseslovens regler først og fremmest tager sigte på. Det er imidlertid ikke kun naturbeskyttelseslovens regler, der er relevante. Når man færdes til fods på veje, stier eller arealer, hvor færdselslovens gælder (se afsnit 4.1.1), skal man følge færdselslovens regler. Efter færdselslovens § 10 skal gående benytte fortov, gangsti eller vejens rabat. Hvis der ikke er et fortov, og rabatten ikke er egnet til færdsel, må man gå på cykelsti eller vej. Man skal da som udgangspunkt gå i venstre side. Efter færdselslovens § 11 anses også det at løbe på ski, skøjter, rulleskøjter eller lignende som gående færdsel. Tilsvarende er man også fodgænger, når man går med barnevogn, trækvogn eller lignende og kører eller skubber en kørestol, trækker sin cykel eller knallert.

Man kan forestille sig, at nævn og domstole ville skele 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 i 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 Bornholms nordvestkyst. Sagen gik helt til Højesteret, og Højesteret kom frem til, at klatring på klipper uden nogen hjælpemidler andet end sikringsreb 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 ordensforskrift, der vedrører færdselsformen og ikke færdselsretten som sådan, og har derfor hjemmel i § 27

[135] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 29. august 2012, j.nr. NMK-512-00050.
[136] Højesterets dom af 11. maj 2004 i sag nr. 539/2003. Gengivet i MAD 2004.555.

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.[137] Der kan dog diskuteres, om der er hjemmel til at præcisere de forskellige færdselsformer i medfør 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 udyrkede arealer, skove, veje og stier, at hvor færdsel til fods er tilladt, er det tillige tilladt at anvende kørestole, herunder elkørestole og trehjulede 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 hjemlet efter naturbeskyttelseslovens regler for færdsel til fods og 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.

[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 begrebet "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 motorkøretøj, cykel med hjælpemotor 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 strande 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 indskrænkninger i færdselsretten efter mark- og vejfredslovens regler. Det er tvivlsomt, om forbuddet mod løse hunde i adgangsbekendtgørelsen kan gøres gældende, hvis ikke ejeren har skiltet 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.
[139] Skov- og Naturstyrelsen, lovgruppen, Oversigtsnotat om de foreslåede regler om offentlighedens adgang til skove og veje og stier i det åbne land i det kommende forslag til naturbeskyttelseslov. J.nr. SN 004-0010.21. november 1991. Gengivet i Skov- og Naturstyrelsen, *Naturbeskyttelsesloven* (sortebog), 1992, s. 276.

I en afgørelse vedrørende en sti i nærheden af en campingplads i Middelfart Kommune ønskede ejeren ikke, at campingpladsens gæster luftede hunde på hans ejendom. Derfor havde han blandt andet opsat et skilt, der forbød hunde.[140] Natur- og Miljøklagenævnet kom uden egentlig diskussion frem til, at skiltningsreglerne i naturbeskyttelseslovens § 26 også indeholdt et forbud mod at skilte mod færdsel med hund. 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.

5.2.3 Naturbeskyttelseslovens regler

Efter §§ 22 og 25 skal hunde føres i snor på strande og andre kyststrækninger i perioden 1. april til 30. september, og altid hvor der er græssende husdyr, som der for eksempel ofte er på strandenge med videre. Reglen gælder også for den ubevoksede klitfredede strandbred. I vinterhalvåret må hundene altså godt løbe frit på strandene.

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 arealer, skal hunde altid føres i snor. Det følger af ordlyden i §§ 23-25, og lovens regler om hunde må forstås som betingelser for at udnytte den adgangsret loven har givet offentligheden. Veje og stier igennem for eksempel skove og klitfredede arealer frembryder imidlertid særlige 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 stilling 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.[141]

[140] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 17. maj 2011, j.nr. NMK-512-00019.
[141] Retten i Hjørrings dom af 9. februar 2012 i sag nr. KNT-3228/2011. Gengivet i MAD 2012.450.

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. Adgangsbekendtgørelsen indeholder regler, der begrænser retten til at cykle i offentlige skove og begrænser ejerens muligheder for at skilte mod cykling 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

Når man cykler, skal man følge færdselslovens regler og benytte vejbane eller cykelsti. Efter færdselslovens § 49, stk. 5 er det forbudt at cykle på fortov eller gangsti. Det fremgår i øvrigt også af lovens § 3, at trafikanter – cyklende, såvel som kørende og gående – skal optræde hensynsfuldt og udvise agtpågivenhed, så der ikke opstår farer eller ulemper for andre. Det er navnlig relevant, når man cykler stærkt, hvor gående ikke forventer det, som for eksempel på veje og stier i skove. Endelig fremgår det af færdselsloven § 37, at cykelløb kræver politiets tilladelse, og at politiet kan forbyde træningskørsel på visse veje og visse tider af døgnet.

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 stiregister, som Vejdirektoratet fører, og som er tilgængeligt via deres hjemmeside. Man kan også se visse private veje og stier men langt fra alle.

På private veje og stier gælder mark- og vejfredslovens § 17. Ifølge denne må man færdes på den måde vejen eller stien er egnet til, medmindre der lovligt er skiltet imod det. Det gælder både enkeltmandsveje og -stier samt private fællesveje og -stier, hvor der er flere færdselsberettigede. Færdsel ad private veje og stier kan efter mark- og vejfredslovens regler begrænses af ejeren ved skiltning. Naturbeskyttelsesloven sætter så nogle grænser for denne skiltning. Skiltningsreglerne behandles i afsnit 6.

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 vejfredlovens § 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 set er under 5 ha, eller hvis cykling medfører særlige problemer – for eksempel på smalle 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. Det var, som beskrevet i afsnit 3.2.1, en klar forudsætning, at ministeren havde denne mulighed, da naturbeskyttelsesloven blev diskuteret op til vedtagelsen i 1992.[142] 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 imidlertid problematiseret, og forarbejderne til 2004-loven kom derfor til at indeholde følgende passus: *"Adgang til en bestemt type færdsel forudsætter, at færdselsbanen fremtræder som egnet til den pågældende færdsel. Færdsel på cykel ad en sti forudsætter således, at stien fremtræder som egnet til cykling med almindelige cykler, i modsætning til med mountainbikes, som netop er konstrueret til cykling også udenfor veje og stier."*[143]

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 naturbeskyttelseslov[144] og i to nyere klagenævnsafgørelser.[145] Spørgsmålet er dog, hvor meget vægt det kan tillægges op imod 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 egnet 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

Som ridende skal man følge færdselsreglerne for motorkøretøjer. Det fremgår af færdselslovens § 2. Det samme gælder i princippet for ryttere, der trækker deres hest. Det følger endvidere af lovens § 3, at trafikanter – ridende, såvel som kørende og gående – skal optræde hensynsfuldt og udvise agtpågivenhed, så

[142] Folketingstidende 1991-92 tillæg B, spalte 247.
[143] Forarbejderne til 2004-loven, bemærkningerne til § 23.
[144] Veit Koester, *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*, 2009, s. 603.
[145] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 16. december 2014, j.nr. NMK 512-00091 og Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 30. juni 2015, j.nr. NMK-512-00111.

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 ejerens mulighed for skiltning, må dette udgangspunkt fraviges.

Ejeren af private veje og stier kan skilte mod ridning efter mark- og vejfredslovens regler, men naturbeskyttelsesloven giver kommunen mulighed for at tilsidesætte denne skiltning i det åbne land. Det gælder dog kun for gennemgående private fællesvejes vedkommende og kun i særlige tilfælde. Kommunen kan også i særlige tilfælde tilsidesætte skiltning på private fællesveje i skove. For statsejede skoves vedkommende er det miljø- og fødevareministeren, der kan tilsidesætte skiltningen. Skiltningsreglerne er behandlet i denne rapports afsnit 6.

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 med videre – 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 vejfredloven. 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, stenlagte 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.[147]

Bestemmelsen om ridning på stranden blev indført med naturbeskyttelsesloven af 2004. Indtil lovændringen var ridning ikke omfattet af naturbeskyttelseslovens regler om adgang til strande. Koester anfører, at bestemmelsen om ridning principielt indskrænker den adgang, der var før 2004, til at ride *på søterritoriet*, det vil sige nedenfor daglige højvandslinje, hvor naturbeskyttelseslovens regler i udgangspunktet ikke finder anvendelse.[148] Dette er næppe rigtigt. Bestemmelsen om adgang til at ride på strande fra september til maj i den nuværende naturbeskyttelseslov er formuleret som en positiv ret, befolkningen har fået til at færdes på fremmed grund, og kan næppe fortolkes modsætningsvist som en indskrænkning i den fri færdselsret på søterritoriet.

Selv om mark- og vejfredsloven ikke giver hjemmel til at ride på stranden, er der mange steder langs den jyske vestkyst fra gammel tid tradition for at tillade bilkørsel med videre på strandene. I det omfang bilkørsel 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.[149]

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.

[147] Veit Koester, *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*, 2009, s. 583.
[148] Veit Koester, *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*, 2009, s. 583.
[149] Folketingstidende 2003-04 tillæg A, side 5470.

5.5 Rekreativ sejlads i både uden motor

5.5.1 Vandløbslovens regler

Efter mark- og vejfredslovens regel må man som udgangspunkt ikke færdes på anden mands grund uden hjemmel, men en sådan hjemmel findes i vandløbslovens § 4, der giver almenheden ret til at sejle i ikke-motordrevne småfartøjer på vandløb, som har flere bredejere og ikke undergivet særskilt ejendomsret. Langt de fleste danske vandløb vil formentlig falde ind under den bestemmelse. Vandløbslovens regler om vandløb finder efter § 2 også anvendelse på søer og andre lignende indvande, og betingelsen om flere bredejere og ikke særskilt ejendomsret har navnlig relevans for færdselsretten på søer. Langt de fleste småsøer har kun en enkelt bredejer, og enkelte af de store danske søer er af historiske grunde særskilt udmatrikuleret.

Færdselsretten må efter § 4, stk. 1 ikke udøves til skade eller ulempe for vandløbet eller for andres jagt, fiskeri eller rørskær. 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 motordrevne fartøjer på offentlige vandløb. Begrebet "offentlige vandløb" refererer til vandløbsklassen 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 færdsel 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

Efter naturbeskyttelseslovens § 29 kan miljø- og fødevareministeren fastsætte regler, hvorefter ikke-erhvervsmæssig sejlads og anden færdsel på søterritoriet og efter anmodning fra vedkommende kommunalbestyrelse på vandløb og søer forbydes helt eller delvis. Ministeren kan altså med den bestemmelse tilsidesætte vandløbslovens generelle færdselsret. Bestemmelsen er udnyttet for tre større vandløbssystemers vedkommende – Gudenåssystemet[151], Karup og Skive Å-systemerne[152]samt Suså-systemet og Tystrup-Bavelse Søerne.[153] Ministeren kan også efter naturbeskyttelsesloven fastsætte regler om offentlighedens sejlads og anden færdsel på søer, der ejes af staten.

---

[150] Veit Koester, *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*, s. 557.

[151] Bekendtgørelse nr. 148 af 24/02/2016 om ikke-erhvervsmæssig sejlads og anden færdsel på Gudenåen med sidevandløb og søer fra Tørring til Randers.

[152] Bekendtgørelse nr. 417 af 17/04/2013 om ikke-erhvervsmæssig sejlads på Skive og Karup Å med sidevandløb og søer.

[153] Bekendtgørelse nr. 1784 af 16/12/2015 om ikke-erhvervsmæssig sejlads på Susåen med sidevandløb og på Tystrup-Bavelse Søerne.

Det fremgår endvidere af adgangsbekendtgørelsens § 16, at færdsel med fartøjer af enhver art på søer og vandløb i skove, der ejes af staten, kommuner, Folkekirken samt offentlige stiftelser ikke er tilladt, medmindre det følger af vandløbslovens regler. Bestemmelsen synes dog overflødig, da naturbeskyttelsesloven ikke hjemler sejlads på søer og vandløb.

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 udnyttet 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 båden ned til 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 ordensbekendtgørelens § 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

[154] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 29. august 2012, j.nr. NMK-512-00050. Gengivet i MAD 2012.2393.
[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 egnet 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

Mark- og vejfredslovens § 17 giver almenheden en færdselsret på veje og stier – men ikke en opholdsret. Mark- og vejfredsloven forbyder ligeledes ophold uden hjemmel på anden mands grund, men her giver naturbeskyttelsesloves den fornødne hjemmel på de arealtyper lovens bestemmelser dækker. Naturbeskyttelseslovens bestemmelser om ophold herefter er yderligere detaljeret i adgangsbekendtgørelsen.

Naturbeskyttelsesloven definerer ikke nærmere, hvad man skal forstå ved ophold – hverken tidsmæssigt eller i forhold til, hvilke aktiviteter der kan henregnes til begrebet. Loven indeholder heller ingen nærmere afgrænsning af, hvornår almindelig færdsel bliver til ophold. Man må vel forvente, at ophold kræver en vis form for lejrslagning, madpakkespisning eller stationær aktivitet. Det kan næppe i sig selv være et ophold, at man på sin gå- eller cykletur står stille og nyder landskab og dyreliv en stund.

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.[157] Formuleringen "kortvarigt ophold" stammer fra naturfredningsloven af 1969 og kan også ifølge Viggo Nielsen almindeligvis ikke udstrækkes til en hel dag.[158] 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.[159] 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 teltning 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.

[157] Helle Tegner Anker, *Naturbeskyttelseslovgivning, Miljøretten 2*, 2006, s. 395. Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, 2009, s. 562.
[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 strande 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 klokken 6 til solnedgang, er problemstillingen imidlertid kun relevant i forhold til offentligt ejede skove og udyrkede arealer.

Mulighederne for ophold på de arealer, naturbeskyttelsesloven giver adgang til, er typisk indskrænket i nærheden af beboelses- og driftsbygninger. I forarbejderne til 1992-loven redegøres for begreberne "beboelse" og "driftsbygning".[160] Beboelse afgrænses som en bygning, der fremtræder som opført med henblik på beboelse, uanset om der er tale om helårs- eller fritidsbeboelse, og uanset om den aktuelt er beboet. Driftsbygning afgrænses som en faststående driftsbygning for den pågældende jordbrugsejendom.

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 strande 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 efter 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 strande, må antages også at have virkning for de andre af naturbeskyttelseslovens arealtyper.

Opholdsreglerne i naturbeskyttelsesloven er ganske detaljerede. I privatejede skove er der kun adgang fra klokken 6 til solnedgang, og man skal holde en afstand på mindst 150 meter fra beboelses- og driftsbygninger, hvis man vil gøre ophold. Tilsvarende for privatejede udyrkede arealer. I offentlige skove og på offentligt ejede udyrkede arealer må man tage ophold hele døgnet, og der er ikke noget afstandskrav til beboelses- og driftsbygninger i naturbeskyttelsesloven. Her fastsætter adgangsbekendtgørelsens § 8, stk. 3 dog, at ophold i offentligt ejede skove ikke må finde sted indenfor 50 meter fra beboelse. Formelt set er der tale om en – formentlig uhjemlet – indskrænkning af naturbeskyttelseslovens ret til ophold, men i praksis har de 50 meter næppe stor betydning.

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 græssende 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"

[160] Folketingstidende 1991-92 tillæg A, spalte 1459. Gengivet i Skov- og Naturstyrelsen, *Naturbeskyttelsesloven* (sortebog), 1992, s. 84.
[161] Naturklagenævnets afgørelse af 13. juni 1995. Gengivet i Kendelser om Fast Ejendom 95.268. Se også Helle Tegner Anker, *Naturbeskyttelseslovgivning,* Miljøretten 2, 2006, s. 398.
[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.[165] Det vil efter Koesters opfattelse for eksempel betyde, at forbuddet i § 24, stk. 3 mod ophold indenfor 150 meter fra beboelses- og driftsbygninger sættes ud af kraft på de hegnede 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.

Reglerne 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

På veje og stier færdes man efter mark- og vejfredslovens regler, og formentlig giver mark- og vejfredsloven kun ret til færdsel og ikke ret til ophold. Naturbeskyttelseslovens § 26, der angår færdsel på veje og stier, har heller ikke udvidet færdselsretten til også at gælde ophold på veje og stier, og man må derfor næppe tage egentligt ophold på private veje og stier.[166] For veje og stier i skove er det modsatte dog formentlig tilfældet, idet § 23, stk. 1 også åbner for ophold. Adgangen til veje, stier og åbne naturarealer som heder, enge og andre udyrkede arealer inde i skoven følger nemlig også skovreglerne i § 23, der, når det gælder ophold, udvider den adgangsret, der følger af mark- og vejfredslovens regler. Det følger således af naturbeskyttelseslovens § 23, at ophold må finde sted på veje og stier i skove.

5.7.3 Særligt om badning

Det er uklart, hvilken betydning det skal tillægges, at naturbeskyttelsesloven tilsyneladende sondrer mellem badning og ophold. Badning kan, i naturbeskyttelseslovens forstand, formodentligt ikke sidestilles med ophold, men der er ingen afgørelser, der tager stilling til spørgsmålet. Måske er der i realiteten heller ikke tiltænkt en forskel, al den stund at reglerne for badning op ophold på strande og kyststrækninger er de samme. Veit Koester skriver imidlertid om badning, at det formentlig må forstås som at efterlade tøj med videre på stranden, og ikke nødvendigvis som det blot at bade i vandet.[167] Betragtningen virker rigtig, da naturbeskyttelsesloven ikke regulerer aktiviteter på søterritoriet. Hvis badning i naturbeskyttelseslovens forstand forstås som det at efterlade tøj med videre på stranden, så giver det også mening, at loven skelner mellem badning og ophold.

Naturbeskyttelseslovens § 22 indeholder en begrænsning for badning og for ophold 50 meter fra beboelsesbygninger. Koester redegør for en tidligere udtalelse fra Miljøministeriet, hvorefter forbuddet kun gælder, hvor ejendommen og stranden har samme ejer.[168] Det samme antages at gælde, hvor beboelsen og stranden er adskilt af en offentlig vej.[169] Dette kan også begrundes med, at offentlige veje er ejet af vejbestyrelsen og ikke af grundejerne.

---

[165] Veit Koester, *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*, 2009, s. 615.
[166] Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 1462. Gengivet i Skov- og Naturstyrelsen, *Naturbeskyttelsesloven* (sortebog), 1992, s. 85.
[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 badning uden tøj 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 nugældende 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 samfundsmæssige 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 bevoksede 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.

[170] Østre Landsrets dom af 5. november 2008 i sag nr. B-1753-08. Gengivet i MAD 2008.1943 og UfR 2009.504.

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 al almindelighed. Klitfredningsbekendtgørelsens bestemmelser gælder i modsætning til adgangsbekendtgørelsen også for ejere af klitfredede arealer. Afbrændingsforbuddet er dermed også rettet mod ejerne. Forbuddet gælder ikke på den ubevoksede strandbred, men det kan formentlig næppe 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 strandgangsretten, som færdselsretten til kyststrækninger kaldtes tidligere, også giver mulighed for at lave bål med videre. Traditionen kan eventuelt være så langvarig, at der kan være tale om en retssædvane.

Efter ordensbekendtgørelsens § 12 er det forbudt at tænde bål, hvis dette kan medføre fare eller ulempe for forbipasserende. Det er imidlertid som udgangspunkt afbrændingsbekendtgørelsen, der indeholder de brandværnsmæssige regler om udendørs brug af åben ild. Når det angår rekreative bål, griller med videre, så er reglerne i afbrændingsbekendtgørelsen ret generelt formuleret. Ifølge bekendtgørelsen skal der udvises forsigtighed ved enhver aktivitet, der indebærer brug af åben ild, og bål og griller med videre må ikke bruges, hvor der er brandfare. Man skal sikre sig slukningsmuligheder i tilfælde af, at det alligevel går galt, og røgen må ikke genere omgivelserne.

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

5.8.1 Nødder, bær, frugter og svampe

"*End Nøder maa hand plukke så mange, som hand der fortærer, og ej videre*."[171] Det er Danske lovs 6-17-31 vedtaget under kong Christian den femte i 1683. Bestemmelsen har imidlertid et endnu ældre forlæg i Skånske lov fra 1202-1216, hvor Kapitel 207 lyder således "*Drager en Mand gennem en anden Mands indhegnede Skov, da må han samle saa mange Nødder, som han spiser der, og føre bort i sin Hat fuld eller sine Handsker fulde.*"[172]

Viggo Nielsen skriver i den kommenterede naturfredningslov fra 1973, at "*Den færdselsret for almenheden, man har opereret med i lovgivningen, har stedse kun drejet sig om en uskadelig færdsels- eller opholdsret. Et særligt problem i denne henseende udgør spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne rummer adgang til plukning af bær og lignende. Det antages her, at den almindelige grundsætning om uskadelig plukningsret, der udledes af bestemmelsen i Danske Lov 6-17-31, […] giver mulighed for, at bærplukning og lignende på de steder, hvortil der er adgang for almenheden, kan finde sted i beskedent omfang. En erhvervsmæssig bærplukning vil kunne straffes efter straffelovens § 276 om tyveri.*" I 2006 refererer Veit Koester hertil, og i 2009 skriver Helle Tegner Anker, at "*Danske Lovs 6-17-31 fortsat danner baggrund for antagelsen af en almindelig plukningsret af bær og lignende til eget forbrug, hvor der er almindelig adgang for offentligheden*".[173]

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

[171] Danske lov, som oversat i Stig Juuls udgivelse af Dr. Juris Sechers tekstudgave, *Kong Christian Den femtes Danske Lov af 15. April 1683*, 1949, s. 317.
[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.[174] I år 1800 skriver Kammerråd Jacob Mandir, at bestemmelsen er et udtryk for en "uskyldig brugsret", "*som efter naturens Ret kan tilkomme det ene Menneske i Henseende til Ting, som ere andres Eiendom*".[175] I en håndbog i dansk kriminalret af P. Algreen-Ussing fra 1831 omtales bestemmelsen som retten til "uskadelig nyttebrug" – furtum innoxiæ utilitatis[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 lovlig adgang.[177] Herfra er det småt med litteratur, der behandler bestemmelsen, men retshistorikeren Stig Juul henregner i 1949 6-17-31 til de endnu gældende bestemmelser i Danske Lov[178], og i 1999 anses den som gældende i forbindelse med et lovforslag om ophævelse af en række bestemmelser fra før 1870.[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 foretage 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 bevoksninger, hvor der oparbejdes pyntegrønt.

Den første del vedrørende erhvervsmæssig indsamling er utvivlsomt rigtig, men det følger imidlertid ikke af bekendtgørelsens regler, men af at Danske lov kun hjemler indsamling af, hvad der kan spises på stedet. Den sidste del, hvorefter indsamling i begrænset omfang til privat brug er tilladt, kan der også sættes spørgsmålstegn ved, ud fra en betragtning om at naturbeskyttelsesloven i sig selv næppe hjemler en almindelig plukke- og samleret på anden mands grund, og at forholdet derfor næppe kan reguleres i medfør lovens § 27, stk. 3 og 4.

Om der herefter forligger en retssædvane, eller om Danske Lovs 16-17-31 i almindelighed kan fortolkes derhen, 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 almindelig uskadelig nytteret, der også omfatter bær, frugter og grene fra vilde planter, samt svampe med videre.

5.8.2 Sten og rav

Sten har sjældent nogen særlig handelsværdi og kan formentlig indsamles i beskedent omfang i privat øjemed efter en analogi til den uskadelige nytteret, 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

[174] Lauritz Nørregaard, *Forelæsninger over Danske og Norske Privat Rett*, 1798, s. 56.
[175] Jacob Mandir, *Forsøg til en systematisk Haandbog over den danske Landvæsensret: eller den Deel af den danske Lovkyndighed som egentlig og nærmest angaaer Landboerne og Landbruget i Danmark*, første bind, 1800, s. 180.
[176] P. Algreen-Ussing, *Håndbog i den danske Kriminalret Anden Del*, 1831, s. 189.
[177] P. Algreen-Ussing, *Håndbog i den danske Kriminalret Anden Del*, 1831, s. 250.
[178] Jf. forordet til Stig Juul, *Kong Christian Den Femtes Danske Lov af 15. april 1683*, 1949.
[179] Lovforslag nr. 202. Forslag til lov om ophævelse af forældede regler fra før 31. december 1870, Folketingstidende 2000-01 tillæg A, bind IX, side 6560.

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 vandstandslinje – det der også kaldes havstokken. At grænsen ligger der, skyldes formentlig det praktiske forhold, at højeste daglige vandstandslinje normalt kan ses på strande og kyststrækninger ved en større eller mindre bræmme af tangopskyl med videre. Neden for havstokken er man på søterritoriet, der er underlagt det, der kaldes statens højhedsret, det vil sige ejes af staten. Stykket mellem højvandslinjen og lavvandslinjen er det, der kaldes forstranden. På de fleste danske kyster er dette stykke kun nogle få meter bredt, men særligt i vadehavet er der tale om meget store arealer.

Enkelte forstrandsstrækninger anses fra gammel tid som private – eller i det mindste ar være underlagt en eller anden form for privat rådighed.[180] Senest dette spørgsmål har været rejst, er i en sag vedrørende erstatning for en fredning på søterritoriet ved vadehavet, hvor beboerne på Mandø gjorde gældende, at fredningen gjorde indgreb i deres ejerrådighed.[181] 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 bjærge vraggods, fiske og jage, alene tilkommer staten, bortset fra forstranden på Anholt, Fanø, Manø og den Åbergske forstrand mellem Torsminde Gab og Holmsland klit*".

Retten til at samle sten og navnlig rav på forstranden har en lang historie bag sig. Så tidligt som i 1241 blev statens ejendomsret til søterritoriet og strandingsgods fastslået: *Vrag som kommer til lande, og som ingen følger eller kommer efter, det ejer kongen, fordi kongen ejer hele forstranden og det som ingen ejer, ejer kongen*.[182] Heraf følger også statens ret til ilanddrevet rav, og denne er angiveligt senest fastslået i et Memorandum fra Rentekammeret dateret 16. juli 1787.[183] Statens ret til rav var dog både før 1787 og efter 1787 overordentlig svær at håndhæve. Efter et par sager i 1840'erne for Højesteret om ilanddrevet rav[184] frarådede Kancelliet, datidens lov- og regeringskontor, rentekammeret, svarende til datidens Finansministerium, at kongens ret til rav blev håndhævet. Kancelliet mente, at ravet burde tilhøre finderen. Efter endnu en sag i 1871, hvor Højesteret tilkendte tre drenge fra Vorupør retten til et stykke rav, som de havde fundet, og som var blevet solgt af Politimesteren, blev der givet meddelelse til strandfogederne om, at ravsamlingen var fri.[185]

Højesterets dom fra 1871 er formentlig baggrunden for, at der i dag i Miljøstyrelsens vejledning om adgang til naturen er anført, at "*For indsamling af rav gælder, at ravet tilhører finderen*".[186] 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[187] og således

[180] Frants Thygesen, *Strandret syd og nord for Kongeåen*, Særtryk af Juristen, 1964, s. 502 og også FBJ, *Statens forstrandsrettigheder gælder ikke for alle strande*, Tidsskrift for Redningsvæsen nr. 1, 1997.
[181] Se Højesterets dom af 9. februar 2005 i sag nr. 99/2003. Gengivet i MAD2005.52.
[182] Jyske lov, tredje bog kapitel 61. I Peter Skautrups oversættelse, *Den Jyske Lov*, udgivet af Jysk Selskab for Historie, Sprog og Litteratur, 1941.
[183] FBJ, *Statens forstrandsrettigheder gælder ikke for alle strande*, Tidsskrift for Redningsvæsen nr. 1, 1997, s. 16.
[184] P.M. Gundersen, *Ravsamlere*, 1954, s. 402, med henvisning til Højesterets dom af 20. december 1843 og 16. marts 1844.
[185] P.M. Gundersen, *Ravsamlere*, 1954, s. 402, med henvisning til Højesterets dom af 20. april 1871.
[186] Miljøstyrelsen, *Vejledning om adgangsreglerne*, afsnit 6.3.9.
[187] Frants Thygesen, *Strandret syd og nord for Kongeåen*, Særtryk af Juristen, 1964, s. 502.

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 at anvende arealerne til organiserede former for friluftsliv, som for eksempel lejrslagning 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.

Dette udgangspunkt synes i nogen grad at være ude af trit med den almindelige opfattelse. Naturbeskyttelseslovens § 22 og 25 giver for eksempel adgang til strande, kyststrækninger og klitfredede arealer, men da adgangsretten ikke omfatter organiserede aktiviteter, vil en skoleklasse på lejrskole altså ikke efter de almindelige adgangsregler i naturbeskyttelsesloven kunne overnatte under åben himmel på en strand.

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.

Reglerne sigter på at tilgodese befolkningens almindelige færdsel og ophold og er ikke begrænset til at angå mindre grupper. Alligevel vil der nok kunne lægges vægt på deltagerantallet, således at større gruppers aktiviteter lettere vil blive betragtet som en organiseret form for friluftsliv. Det er formentlig ikke alle aktiviteter, der foregår i regi af en forening, institution med videre, der kan anses som organiserede former for friluftsliv i adgangsreglernes forstand. Aktivitetens karakter må formentlig tillægges en betydning. Det beror på nogle friere betragtninger, om at reglerne først og fremmest sigter på at tilgodese befolkningens almindelige færdsel og ophold i naturen, og at gruppeudflugter, svampeture med videre i den henseende er en del af sådanne almindelige friluftsaktiviteter. Således vil en arrangeret gåtur for en idrætsforenings bestyrelse næppe blive anset som organisteret friluftsliv, mens et natligt teambuildingsarrangement med en række udfordrende fysiske aktiviteter for den samme lille gruppe formentlig ville kunne anses som en organiseret form for friluftsliv.

Man kan også forestille sig, at der vil blive lagt vægt på, hvilken grad af forudgående planlægning aktiviteten kræver – altså om friluftslivet er organiseret i den forstand, at det er styret og tilrettelagt. Det må dog antages, at aktiviteter af rent privat karakter, som for eksempel en fødselsdag eller familiesammenkomst – uanset de kan kræve meget planlægning – ikke kan betragtes som en organiseret form for friluftsliv.

[188] Folketingstidende 1991-92 tillæg A, spalte 1458. Gengivet i Skov- og Naturstyrelsen, *Naturbeskyttelsesloven* (sortebog), 1992, s. 83.
[189] Folketingstidende 2003-04, bind IX, s. 5449.

Også i forhold til organiserede aktiviteter giver adgangsbekendtgørelsen anledning til vanskeligheder. Naturbeskyttelseslovens § 24 giver adgang til udyrkede arealer, § 23 giver adgang til skove, og begge bestemmelser omfatter principielt ikke organiserede aktiviteter. Alligevel er der i adgangsbekendtgørelens § 7 og 17 fastsat, at der kun skal søges om tilladelse hos ejeren, hvis deltagerantallet i organiserede aktiviteter overstiger 30. For skoleklasser, spejdere og lignende er grænsen 50 deltagere. Disse grænser på henholdsvis 30 og 50 deltagere gælder efter bekendtgørelsen både på private og offentligt ejede arealer.

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

Når man færdes på veje og stier, færdes man efter mark- og vejfredslovens regler. Mark- og vejfredsloven sondrer ikke mellem individuel færdsel og færdsel i grupper med videre. Den sondrer heller ikke mellem privat og erhvervsmæssig færdsel. Der er i udgangspunktet adgang til alle typer færdsel på veje og stier efter mark- og vejfredslovens regler – også organiserede aktiviteter i grupper med videre. Ejerinteressen er værnet af muligheden for skiltning mod uønskede typer færdsel.

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 vejfredlovens regler og ikke efter naturbeskyttelseslovens regler.

5.9.3 Adgangsbekendtgørelsens krav om offentlig annoncering

Adgangsbekendtgørelsens § 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-

[190] Naturklagenævnets afgørelse af 19. september 1995. Refereret i Kendelser om Fast Ejendom 1996, s. 116 ff.

gangsbekendtgørelen 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 udyrkede 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 færdselslovens § 37 og en ældre bekendtgørelse, at cykelløb og motionsløb for cyklister med over 100 deltagere kræver politiets tilladelse. Færdselsloven 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 ridning 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 koordination 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 uklarheder. 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.

Adgangsbekendtgørelsen udfordrer forståelsen af hele regelgrundlaget. Den er visse steder skrevet mere som en vejledning end som en udfyldning af lovens bestemmelser. Den indeholder på den måde en del overflødige bestemmelser, men også en del bestemmelser, der går ud over bemyndigelsen i naturbeskyttelsesloven. Den gennemgående uklarhed, som adgangsbekendtgørelsen efterlader i forhold til mark- og vejfredsloven, er også med til at svække hele bekendtgørelsens autoritet.

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 færdselsformer 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 særskilt reguleret i adgangsbekendtgørelsen, men som formentlig hører en anden tid og et andet friluftsmønster til.

6 Grundejerens muligheder for skiltning, regulering og indskrænkning af adgangsretten

Efter mark- og vejfredlovens § 17 må grundejeren skilte mod adgang ad vedkommendes vej eller sti. Det er dansk rets udgangspunkt. Med naturfredningslovens og senere naturbeskyttelseslovens vedtagelse blev denne skiltningsret indskrænket. Det blev for eksempel ulovligt at skilte mod færdsel til fods på veje og stier, på strande, i skove og på klitfredede arealer. Reglerne blev imidlertid udformet på en måde, så skiltningsforbuddet ikke fremgår direkte af lovteksten, men må udledes af lovens formuleringer om, at arealerne er "åbne for".

Naturbeskyttelseslovens bestemmelser må ses i sammenhæng med mark- og vejfredsloven. På veje og stier, hvor mark- og vejfredsloven giver offentligheden adgang, indeholder formuleringen "åbne for" kun et skiltningsforbud, mens det på udyrkede arealer, hvortil mark- og vejfredsloven ikke giver adgang, *både* åbner for offentlighedens adgang *og* forhindrer, at ejeren skilter mod adgang. På udyrkede arealer er udtrykket "åbne for" altså både en *adgangsregel* og en *skiltningsregel,* kan man sige. Det er vanskeligere, når det gælder naturbeskyttelseslovens adgangsregler til skove, der ikke er skrevet med den fulde forståelse for samspillet med mark- og vejfredsloven. Her står for eksempel, at ridning er tilladt ad private fællesveje, der fører igennem skove, medmindre ejeren ved skiltning har forbudt adgangen til ridning, og at en eventuel skiltning kan tilsidesættes af kommunalbestyrelsen. Læser man denne regel, og mener man ikke, mark- og vejfredsloven gælder i skove, så er det en *adgangsregel*, der åbner for offentlighedens adgang til at ride på skovveje. Mener man derimod at mark- og vejfredsloven gælder i skove, så må reglen læses som en *skiltningsregel*, der giver kommunen kompetence til at tilsidesætte skiltning på private fællesveje gennem skove.

Det er et åbent spørgsmål, om adgangsbekendtgørelsen kan regulere skiltning – for eksempel vedrørende udseende, tekst, placering med videre. Bekendtgørelsen 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 anbringes 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 og klitfredede arealer. Det er fast antaget på baggrund af forarbejderne til naturbeskyttelsesloven, at § 23 vedrørende skove også finder anvendelse på skovens veje og stier.[191] Der er derimod ikke taget stilling til – hverken i lovforarbejder 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

[191] Se for eksempel også Østre Landsrets dom af 13. februar 2007 i sag nr. S-3674-06. Gengivet i MAD 2007.166.

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 veje og stier, mens reglerne for veje og stier vil gå forud for reglerne for udyrkede 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 vejfredslovens 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 vedrørene veje og stier i skove.

6.1.1.1 Veje og stier uden for skove i det åbne land

Ejeren må efter naturbeskyttelseslovens § 26 kun forbyde færdsel til fods og på cykel på veje og stier uden for skove i det åbne land, hvis 1) færdslen er til gene for den erhvervsmæssige udnyttelse af ejendommen, 2) færdslen i særlig grad generer privatlivets fred, eller 3) der er behov for det af hensyn til beskyttelsen af plante- og dyreliv. Brugen af den sidste bestemmelse vedrørende beskyttelsen af plante- og dyrelivet har kun sjældent været for klagenævnene[192], men vedrørende beskyttelsen af privatlivets fred og gener for erhvervsmæssig udnyttelse ligger der en relativt omfattende praksis. Der skal betydelige gener til, før der ifølge nævnspraksis er tale om en gene af privatlivets fred[193], mens det ser ud til, at der er lidt videre grænser for skiltning, når det drejer sig om erhvervsmæssige gener.[194] Praksis er i øvrigt behandlet af Helle Tegner Anker i Miljøretten 2, og Veit Koester i Naturbeskyttelsesloven med kommentarer.[195]

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.[196] 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. NMK-512-00143
[193] Se om gene af privatlivets fred: NMK af 6. juni 2014 j.nr. NMK-512-00078, gengivet i MAD 2014.178. Naturklagenævnets afgørelse af 9. september 1998, j.nr. 97-133/350-0003, gengivet i MAD1998.1144. Naturklagenævnets afgørelse af 20. november 2001, j.nr. 97-133/350-0013, gengivet i MAD2001.1575 og for en nyere sag eksempelvis Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 8. december 2015 j.nr. NMK-512-00112.
[194] Se Naturklagenævnets afgørelse af 26. oktober 1998, j.nr. 97-133/420-0005. Gengivet i MAD 1998.1504.
[195] Helle Tegner Anker, *Naturbeskyttelseslovgivning,* Miljøretten 2, 2006, s. 401-403. Veit Koester, *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*, 2009, s. 625-627.
[196] Vestre Landsrets dom af 17. marts 1998 sag nr. B-2754-96. Gengivet i MAD1998.97 og UfR 1998.986.

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 udsigtshytte" 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 offentlighedens adgang i særlig grad generede ejerens privatlivs fred og også var til gene for den erhvervsmæssige udnyttelse 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 skovstykker delt af 30 meter mark tilplantet med vildtplanter. Under klagesagens behandling fældede ejeren vildtplanterne, så adskillelsen mellem de to skovstykker fremtrådte tydeligere, og Natur- og Miljøklagenævnet kom på den baggrund frem til, at skovstykkerne ikke var sammenhængende.[199] I en sag fra Viborg Kommune løb der mellem to skovstykker 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 skovstykker og i øvrigt ikke var passabel. Nævnet kom imidlertid frem til, at de to skovstykker 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 udstykning af fredskovspligtige arealer. Holdbarheden i at inddrage skovlovspraksis vedrørende udstykning 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 cyklende og ridende færdsel i skove. Det er imidlertid uklart i lovens tekst og forarbejder, om den

[197] Naturklagenævnets afgørelse af 6. juli 2010, j.nr. NKN-133-00115. Gengivet i MAD 2010.2220
[198] Vestre Landsrets dom af 18. januar 2011 sag nr. B-0871-10. Gengivet i MAD 2011.221 og UfR 2011.1208.
[199] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 25. oktober 2013, j.nr. NMK-512-00013. Gengivet i MAD 2013.2883.
[200] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 1. september 2011, j.nr. NMK-512-00002. Gengivet i MAD 2011.1934.

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.[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 skiltningsret 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 forsøgt yderligere reguleret i adgangsbekendtgørelens § 6. Her er ejerens skiltningsmuligheder begrænset til at angå selskabsjagt, og i perioden 16. maj til 15. juli pürschjagt 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[202], men henset til hjemlen for adgangsbekendtgørelen i naturbeskyttelsesloven er det tvivlsomt, om der er denne adgang for ministeren til at indskrænke private skovejeres lovfæstede skiltningsret 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 ellers 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 skiltningsregel. 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 vejfredlovens § 17, med mindre der er skiltet imod det.

Adgangsbekendtgørelsens § 11, der angår ridning i skove, der ejes af staten, kommuner, Folkekirken samt offentlige stiftelser, komplicerer 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

[201] Naturklagenævnets afgørelse af 17. maj 2010, j.nr. NKN-133-00108. Gengivet i MAD 2010.1609.
[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 skilteregler ved at *indskrænke* ejerens mulighed for at skilte efter mark- og vejfredslovens 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 asfalterede m.v., hvis det er skiltet, at ridning tilladt, og bekendtgørelens § 11, stk. 2, hvorefter ejeren ved skiltning også kan lukke for ridning, gør skiltereglerne 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 vejfredsloven 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.

Privatvejslovens afsnit II om fællesveje på landet indeholder – i modsætning til reglerne for private fællesveje i byer – ingen udtrykkelige bestemmelser om, at en afspærring, skiltning eller anden færdselsregulering af private fællesveje på landet skal godkendes af kommunen som vejmyndighed. Kommunen kan kræve en færdselsregulerende foranstaltning ændret eller fjernet, hvis den efter kommunens mening medfører, at den private fællesvej ikke er i god og forsvarlig stand i forhold til de *vejberettigedes* færdsel, men den bestemmelse kan kun bruges i forhold til bomme, afspærringer med videre.[203] Kommunen træffer denne afgørelse med hjemmel i privatvejslovens §§ 13-17, hvilket betyder, at kommunen skal gennemføre et vejsyn med videre.

6.2 Skiltning mod færdsel på udyrkede arealer og hegnede arealer med græssende dyr

Mark- og vejfredloven 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 hegnede. 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 dog efter § 24, stk. 5 ikke, hvis der ikke er græssende husdyr i hegnet, og der ellers er låger, led, stenter eller lignende, der gør hegnet passabelt. Ejeren kan dog også efter § 24, stk. 5 skilte mod færdsel på hegnede 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 gene for den erhvervsmæssige udnyttelse af ejendommen, i særlig grad generer privatlivets fred, eller at der er behov for at forhindre færdsel af hensyn til dyre- 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. 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 hertil.

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 tilladt 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 er 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 indskrænkes. 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 føromtalte 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 Miljøklagenævnet

[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.[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.[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.[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", "Hundevagt"[208] 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 desuagtet 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 campingpladsens gæster luftede hunde på stien. Derfor havde han blandt andet opsat et skilt, der forbød hunde på hans sti.[209] 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.[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

[205] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 17. maj 2011, j.nr. NMK-512-00019.
[206] Østre Landsrets dom af 5. november 2008 i sag nr. B-1753-08. Gengivet i MAD 2008.1943 og UfR 2009.504.
[207] For eksempel Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 8. februar 2013, j.nr. NMK-512-00051, hvor der ved indgangen til et udyrket areal var skrevet "Privat område – Adgang forbudt".
[208] Se for eksempel Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 8. februar 2013, j.nr. NMK-512-00051.
[209] Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 17. maj 2011, j.nr. NMK-512-00019.
[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.[211]

Retsgrundlaget for denne udvidende fortolkning af naturbeskyttelseslovens bestemmelser er tvivlsomt. Veit Koester begrunder "forbuddet" med, at "*den omstændighed, at færdsel kun kan forbydes under bestemte omstændigheder, indebærer, at hvis disse betingelser ikke er opfyldt, må færdsel ikke forsøges hindret på andre måder*" – altså for eksempel ved skræmmeskiltning.[212] Et andet sted argumenterer han med, at der i naturbeskyttelseslovens brug af formuleringen "åbne for" også ligger, at "*offentlighedens adgang ikke må hindres eller vanskeliggøres*".[213] Praksis ser dog indtil videre ud til at have lagt sig op af Koesters opfattelse. I en langvarig sag fra Djursland vedrørende et skilt ved en gennemgående vej med teksten "*Følle Bund. Dette jord tilhører Følle Borgerforening. Bedes respekteret. Bestyrelsen*" fandt Naturklagenævnet, at skiltet i den givne sammenhæng måtte betragtes som et "skræmmeskilt", det vil sige som en hindring af offentlighedens adgang.[214] Nævnet begrundede sin afgørelse med henvisning til bestemmelsen i § 26, og Byretten i Randers tilsluttede sig denne begrundelse, med henvisning til at skiltets tekst meget nemt kunne opfattes på den måde, at der ikke var adgang til arealet, og derved var en hindring for offentlighedens adgang til færdsel.

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 hegnede 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 hegnede udyrkede arealer, der modificeres af en undtagelse, hvorefter der *er* adgang til hegnede 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, hegnede arealer med led, stenter eller lignende, hvis der er *skiltet* mod færdsel, der suppleres 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 hegnede arealer kan være "udyrkede".

[211] Naturklagenævnets afgørelse af 17. oktober 2007, j.nr. NKN-133-00031. Gengivet i MAD 2007.2247.
[212] Veit Koester, *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*, 2009, s. 624.
[213] Veit Koester, *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*, 2009, s. 559.
[214] Retten i Randers' dom af 17. oktober 2007 i sag nr. BS 4-377/2007. Gengivet i MAD 2006.387. Sagen dannede efterfølgende grundlag for *Naturklagenævnet Orienterer (NKO) nr. 453*, 2009.

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 komplet 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, droneflyvning, 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 forhandlingerne 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 retssædvane, 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. Hånshævelse 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 vanskeliggøre 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 moderne 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.

Færdselsloven: Færdselslov nr. 287 af 10. juni 1976, jf. lovbekendtgørelse nr. 38 af 5. januar 2017, som senest ændret ved lov nr. 1559 af 19. december 2017.

Hundeloven: Lov nr.164 af 18. maj 1937 om hunde, jf. lovbekendtgørelse nr. 47 af 11. januar 2017.

Klitfredningsbekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 1316 af 21. december 2011 om klitfredning.

Mark- og vejfredsloven: Lov nr. 107 af 31. marts 1953, jf. lovbekendtgørelse nr. 1847 af 14. december 2015.

Miljøbeskyttelsesloven: Lov nr. 358 af 6. juni 1991 om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 966 af 23. juni 2017, som senest ændret ved lov nr. 45 af 23. januar 2018.

Miljøoplysningsloven: Lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017.

Naturbeskyttelsesloven: Lov nr. 9 af 3. januar 1992 om naturbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse. nr. 934 af 27. juni 2017.

Ordensbekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger, som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 860 af 28. juni 2017.

Planloven: Lov nr. 388 af 6. juni 1991 om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 50 af 19. januar 2018.

Privatvejsloven: Lov nr. 1537 af 21. december 2010 om private fællesveje, jf. lovbekendtgørelse nr. 1234 af 4. november 2015.

Skovloven: Lov nr. 453 af 9. juni 2004 om skove, jf. lovbekendtgørelse nr. 122 af 26. januar 2017.

Straffeloven: Straffeloven af 15. april 1930, jf. lovbekendtgørelse nr.977 af 9. august 2017, som senest ændret ved lov nr. 1680 af 26. december 2017.

Vandløbsloven: Lov nr. 302 af 9. juni 1982 om vandløb, jf. lovbekendtgørelse nr. 127 af 26. januar 2017.

Vejloven: Lov nr. 1520 af 27. december 2014 om offentlige veje med videre, som senest ændret ved lov nr. 175 af 21. februar 2017.

8.2 Litteratur

Adgangsudvalget, *Betænkning fra Adgangsudvalget*, 12/10-2001.

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

Algreen-Ussing, P., *Håndbog i den danske Kriminalret, Anden Del*, Den Gyldendalske Boghandels Forlag 1831.

Bormann, Anne Louise, Jens-Christian Bülow og Christian Østrup, *Loven - Om udarbejdelse af lovforslag*, Jurist- og Økonomforbundet 2002.

Borup, Ludvig Christian, *Den danske Landboret*, 2. udgave, C.H. Reitzels Forlag 1880.

Buch, J.L., Om Badningsret og Forstrandsret med særlig Henblik paa private Forstrande, *Ugeskrift for Retsvæsen Afdeling B*, 1912, s. 201-206.

Gram, Herman Carl Oluf, *Den danske landboret*, 2. udgave, G.E.C. Gad 1923.

Gundersen, P.M., Ravsamlere, tidsskriftet *Fra Ribe Amt* årg. 1954, s. 395-408.

Juul, Stig, *Kong Cjristian Den femtes Danske Lov af 15. April 1683*, Oversættelse af Dr. Juris Sechers tekstudgave, G.E.C. Gads Forlag 1949.

Kromann, Erik og Stig Juul, *Danmarks gamle Love paa nutidsdansk*, Bind I, G.E.C. Gads Forlag 1945.

Koester, Veit, *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2009.

Mark- og vejfredskommissionen. *Betænkning angående revision af mark- og vejfredsloven,* Betænkning afgivet af den af Landbrugsministeriet under 24. april 1946 nedsatte kommission, J.H. Schultz A/S 1952.

Miljøstyrelsen, *Vejledning om adgangsreglerne*, http://mst.dk/friluftsliv/hvad-maa-jeg-i-naturen/hvor-maa-jeg-faerdes/vejledning, senest tilgået d. 19. januar 2018.

Møller, Evind, Moderne Fredningslovgivning, i *Juridisk Forenings Årbog 1925-26*, 1926, s. 16-34.

Nielsen, Viggo, *Naturfredningsloven – Almindelig fremstilling og kommentarer*, G.E.C. Gad 1973.

Naturfredningskommissionen, *Betænkning om naturfredning bind II*. Betænkning nr. 467 afgivet af den af Ministeriet for kulturelle anliggender under 23. november 1961 nedsatte Naturfredningskommission, 1967.

Naturklagenævnet, *Naturklagenævnet Orienterer* (NKO), Naturklagenævnet.

Naturstyrelsen, *Vejledning til naturbeskyttelsesloven*, *kapitel 10. Offentlighedens adgang til naturen*, Miljø- og Fødevareministeriet. http://naturstyrelsen.dk/media/180776/kapitel10.pdf, senest tilgået 19. januar 2018.

Nørregaard, Lauritz, *Forelæsninger over Danske og Norske Privat Rett*, Gyldendals Forlag 1798.

Ramhøj, Lars, *Private fællesveje*, Karnov Group 2014.

Skautrup, Peter, *Den Jyske Lov*, Jysk Selskab for Historie, Sprog og Litteratur 1941.

Skov- og Naturstyrelsen: *Naturbeskyttelsesloven, Lov nr.9 af 3. januar 1992, forberedelser, folketingsbehandling samt andet materiale vedrørende loven* (sortebog), Miljøministeriet 1992.

Skov- og Naturstyrelsen, *Redegørelse om de rekreative færdselsmuligheder på veje og stier i det åbne land*, 2007.

Skovlovskommissionen, *Betænkning afgivet af den af Landbrugsministeriet nedsatte skovlovskommission*, 1929.

Steenbuch-Jensen, V., Om Badningsret fra Strandarealer i privat Eje, *Ugeskrift for Retsvæsen Afdeling B*, 2012, s. 217-219.

Thygesen, Frants, *Strandret syd og nord for Kongeåen*, Særtryk af Juristen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1964.

Tolstrup, Flemming og Jørgen Barfod, *Vandløbs- og vandforsyningsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1975.

Udvalget vedrørende forenkling af lov om mark- og vejfred, *Mark- og vejfred*, Rapport fra Udvalget til forenkling af lov om mark- og vejfred, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2004, s. 37.

Wulf, Helge, *Skovloven. Kommentar til lov nr. 164 af 11. maj 1935 om skove og enkelte andre bestemmelser om skovforhold*, Landrugsministeriet 1970.

Waaben, Henrik, Kirsten Søndergaard Munck, Birgitte Arent Eiriksson og Hanne Aagaard, *Færdselsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2017.