UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Københavns Universitet

Indskrænkning af befolkningens adgang til naturen

Afgørelser og domme

Baaner, Lasse; Anker, Helle Tegner

Publication date:
2019

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Baaner, L., & Anker, H. T. (2019). *Indskrænkning af befolkningens adgang til naturen: Afgørelser og domme*. Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. IFRO Rapport Nr. 288

Download date: 06. Oct. 2026

INSTITUT FOR FØDEVARE- OG RESSOURCEØKONOMI
KØBENHAVNS UNIVERSITET

IFRO Rapport

Indskrænkning af befolkningens adgang til naturen

Afgørelser og domme

Lasse Baaner
Helle Tegner Anker

288

IFRO Rapport 288

Indskrænkning af befolkningens adgang til naturen: Afgørelser og domme

Forfattere: Lasse Baaner og Helle Tegner Anker

Vibe Thimgaard Knoop har foretaget faglig kvalitetssikring. Ansvaret for udgivelsens indhold er alene forfatternes.

Forsidefoto: Lasse Baaner

Udgivet september 2019

ISBN: 978-87-93768-12-3

Rapporten er udarbejdet som en del af projektet *Barrierer for offentlighedens adgang til naturen*, som er støttet med udlodningsmidler til friluftslivet ved Friluftsrådet.

Støttet med udlodningsmidler til friluftsliv

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

Indholdsfortegnelse

Sammenfatning af rapportens analyser og konklusioner 1

1. Baggrund og metode 2
2. Adgangssager ved kommunerne 3
   - Omfanget af sager i perioden 2007-2018 3
   - Sagstyper ved kommunerne 5
   - De kommunale afgørelser 5
   - Problemstillingerne i de kommunale sager 6
3. Adgangssager ved Naturstyrelsen 8
4. Sager ved Kystdirektoratet i relation til offentlighedens adgang 8
5. Forsvarets administration af adgangsreglerne på Forsvarets områder 10
6. Adgangssager for Miljø- og Fødevareklagenævnet 11
   - Antallet af sager i perioden 2011-2018 11
   - Problemstillingerne i sagerne for klagenævnet 11
   - Udfaldet af adgangssager for klagenævnet 12
7. Adgangssager for domstolene 13
8. Lovoversigt 15

Bilag 1. Oversigt over kommunale afgørelser modtaget ved aktindsigt 16

Bilag 2. Oversigt over Kystdirektoratets afgørelser modtaget ved aktindsigt 17

Bilag 3. Oversigt over adgangssager for Natur- og Miljøklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet i perioden 2011-2018 18

Bilag 4. Oversigt over nævnsafgørelser vedrørende naturbeskyttelseslovens adgangsregler publiceret i Miljøretlige Afgørelser og Domme 23

Bilag 5. Oversigt over domme vedrørende naturbeskyttelseslovens adgangsregler publiceret i Ugeskrift for Retsvæsen og Miljøretlige Afgørelser og Domme 25

Sammenfatning af rapportens analyser og konklusioner

Rapporten indeholder opgørelser og analyser af sager for kommuner, nævn og domstole vedrørende naturbeskyttelseslovens adgangsregler i perioden 2007-2018. For så vidt angår nævnsafgørelser er det som udgangspunkt afgørelser i perioden 2011-2018, der er omfattet af analysen. Endvidere indgår udvalgte afgørelser fra Naturstyrelsen og Kystdirektoratet (vedrørende kystbeskyttelsesloven) i rapporten.

Omfanget af adgangssager i kommunerne vedrørende naturbeskyttelsesloven er stigende. Dertil kommer, at en betydelig del af de henvendelser kommunerne får vedrørende adgangsreglerne og konkrete adgangsforhold, ikke registreres som egentlige sager. Undersøgelsen blandt 30 tilfældigt udvalgte kommuner viser en overordentlig stor forskel på antallet af journaliserede adgangssager kommunerne imellem. Kun en tredjedel af de kommunale sager ser kommunerne som afgørelsessager, og dertil kommer, at en betydelig del af de sager, som der kunne træffes afgørelse i, løses ved henstillinger og dialog. Den dialogbaserede forvaltning indebærer mange positive gevinster for samarbejdet mellem borger og myndighed, men kan have den ulempe, at et færre antal sager bliver prøvet hos Miljø- og Fødevareklagenævnet samt at sagens parter ikke får vejledning om de klagemuligheder, der er.

Knap halvdelen af de "afgørelser", som kommunerne har udleveret som afgørelser til brug for nærværende undersøgelse, er imidlertid ikke afgørelser i forvaltningsretlig forstand, og det efterlader et indtryk af en relativt stor usikkerhed med hensyn til, hvornår der er tale om en afgørelse eller ej, når det kommer til administration af naturbeskyttelseslovens adgangsregler.

Adgangsreglerne i naturbeskyttelsesloven giver kun kommunerne få muligheder for at "dispensere", og tilsynssager fylder derfor relativt meget i kommunernes administration af adgangsreglerne. Der ligger tilsyneladende borgerhenvendelser bag langt den overvejende del af de kommunale tilsynssager. Kun en mindre del af sagerne ser ud til at starte som tilsynssager helt på myndighedens eget initiativ.

Færdsel på veje og stier og nedlæggelse af veje og stier efter naturbeskyttelseslovens § 26 a er omdrejningspunktet for de fleste kommunale sager, og § 26 a er den af naturbeskyttelseslovens bestemmelser, der giver anledning til flest afgørelser. Cirka halvdelen af alle "afgørelser" fra de 30 kommuner angår § 26 a. Det er imidlertid tydeligt, at mange kommuner har vanskeligt ved at håndtere bestemmelsen. Naturbeskyttelseslovens § 26 a fylder også mest i sagerne for Miljø- og Fødevareklagenævnet og det tidligere Natur- og Miljøklagenævn.

Antallet af adgangssager for Miljø- og Fødevareklagenævnet ser ud til at være faldende. Ser vi på udfaldet af de kommunale sager, der kommer for klagenævnet, så fordeler de sig med cirka halvdelen, hvor kommunens afgørelse stadfæstes og halvdelen, hvor kommunens afgørelse hjemvises eller omgøres. Det er altså en relativt stor andel af de sager, der påklages, hvor kommunens afgørelse ikke holder i nævnet.

Opgørelsen af klagesagerne fra 2011-2018 viser imidlertid også, at en stor del af klagerne ikke bliver realitetsbehandlet i nævnene, men afvises på formelle forhold, herunder overskridelse af klagefristen, manglende klageberettigelse, manglende klageadgang for den pågældende sagstype eller manglende betaling af klagegebyr.

I perioden 2007-2018 er der kun publiceret 12 domme vedrørende naturbeskyttelseslovens adgangsregler, heraf 4 straffesager og 8 civile sager, hvor myndighedernes afgørelser prøves ved et civilt søgsmål. Også for domstolene er det færdsel på veje og stier efter naturbeskyttelseslovens og mark- og vejfredslovens regler, der giver anledning til de fleste sager.

1. Baggrund og metode

Denne rapport er udarbejdet som en del af forskningsprojektet *Barrierer for offentlighedens adgang til naturen,* der er støttet med udlodningsmidler til friluftslivet v. Friluftsrådet. Ansvaret for teksten og indholdet er alene forfatternes.

Rapporten indeholder opgørelser og analyser af sager for kommuner, nævn og domstole vedrørende naturbeskyttelseslovens adgangsregler i perioden 2007-2018. For så vidt angår nævnsafgørelser er det som udgangspunkt afgørelser i perioden 2011-2018, der er omfattet af analysen. Endvidere indgår udvalgte afgørelser fra Naturstyrelsen og Kystdirektoratet (vedrørende kystbeskyttelsesloven) i rapporten.

Der er indhentet oplysninger vedrørende antal sager vedrørende offentlighedens adgang i henhold til naturbeskyttelsesloven i årene 2007-2018 fra 30 kommuner. Derudover er der anmodet om aktindsigt i de pågældende kommuners afgørelser fra 2018 med relation til naturbeskyttelseslovens adgangsbestemmelser. Det har resulteret i 33 afgørelser fra i alt 16 kommuner, idet 14 kommuner ikke havde truffet afgørelser med relation til naturbeskyttelseslovens adgangsbestemmelser i 2018.

Der er indhentet oplysninger fra Naturstyrelsen vedrørende styrelsens anvendelse af lukning af naturområder i henhold til naturbeskyttelseslovens § 27, samt styrelsens håndhævelse af naturbeskyttelseslovens adgangsbestemmelser på styrelsens egne arealer.

Der er indhentet oplysninger fra Kystdirektoratet om varetagelse af hensynet til offentlighedens adgang ved administrationen af kystbeskyttelsesloven. Der er i den forbindelse givet aktindsigt i afgørelser om kystbeskyttelsesforanstaltninger i 2017 og andre afgørelser, der illustrerer brugen af vilkår til sikring af offentlighedens adgang.

Der er endvidere indhentet oplysninger fra Forsvarets Bygningstjeneste vedrørende adgangen til forsvarets arealer, herunder omfanget af arealer der er permanent lukkede for offentligheden.

Der er modtaget udtræk fra Miljø- og Fødevareklagenævnets journalsystem over Miljø- og Fødevareklagenævnets og Natur- og Miljøklagenævnets sager i perioden 2011-2018 vedrørende naturbeskyttelseslovens adgangsregler. På baggrund af udtrækket er afgørelserne i de pågældende sager fremsøgt på nævnets afgørelsesportal eller modtaget fra nævnet via aktindsigt. Analyserne af nævnssagerne er suppleret med søgning i afgørelsessamlingen Miljøretlige Afgørelser og Domme.

Endelig er by-, landsrets- og højesteretsdomme vedrørende naturbeskyttelseslovens adgangsregler fremsøgt via Ugeskrift for Retsvæsen og Miljøretlige Afgørelser og Domme.

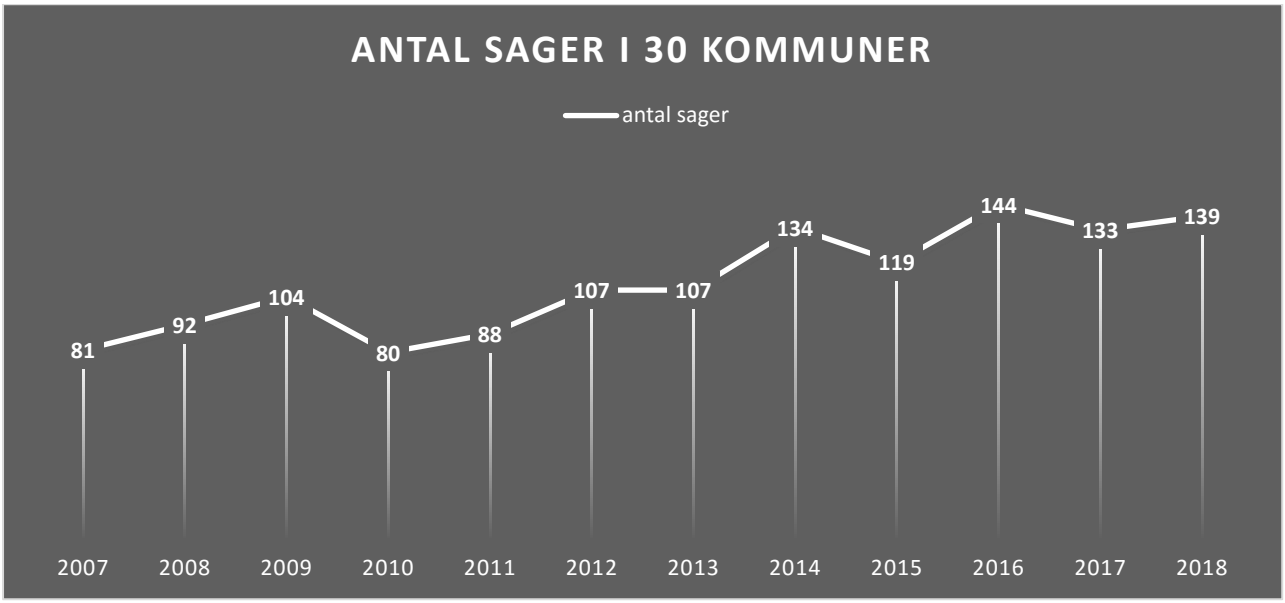
Rapporten giver på den baggrund dels et indblik i omfanget af adgangssager hos kommuner, styrelser, nævn og domstole, dels et indblik i de forskellige sagstyper og hvilke bestemmelser i naturbeskyttelsesloven sagerne angår og endelig et overblik over sagerne og deres behandling for klagenævn og domstole.

2. Adgangssager ved kommunerne

Omfanget af sager i perioden 2007-2018

Der er indhentet oplysninger vedrørende antal sager vedrørende offentlighedens adgang i henhold til naturbeskyttelsesloven i årene 2007-2018 fra 30 kommuner. Kommunerne har på forskellig vis fremsøgt sager fra deres journalsystem – nogle ved fritekstsøgninger, andre på baggrund af journalsystemets sagskategorier. Der er lagt en betydelig indsats i fremsøgningen i de fleste kommuner.

Kommunernes opgørelser viser, at sagsmængden vedrørende offentlighedens adgang er stigende (figur 1).

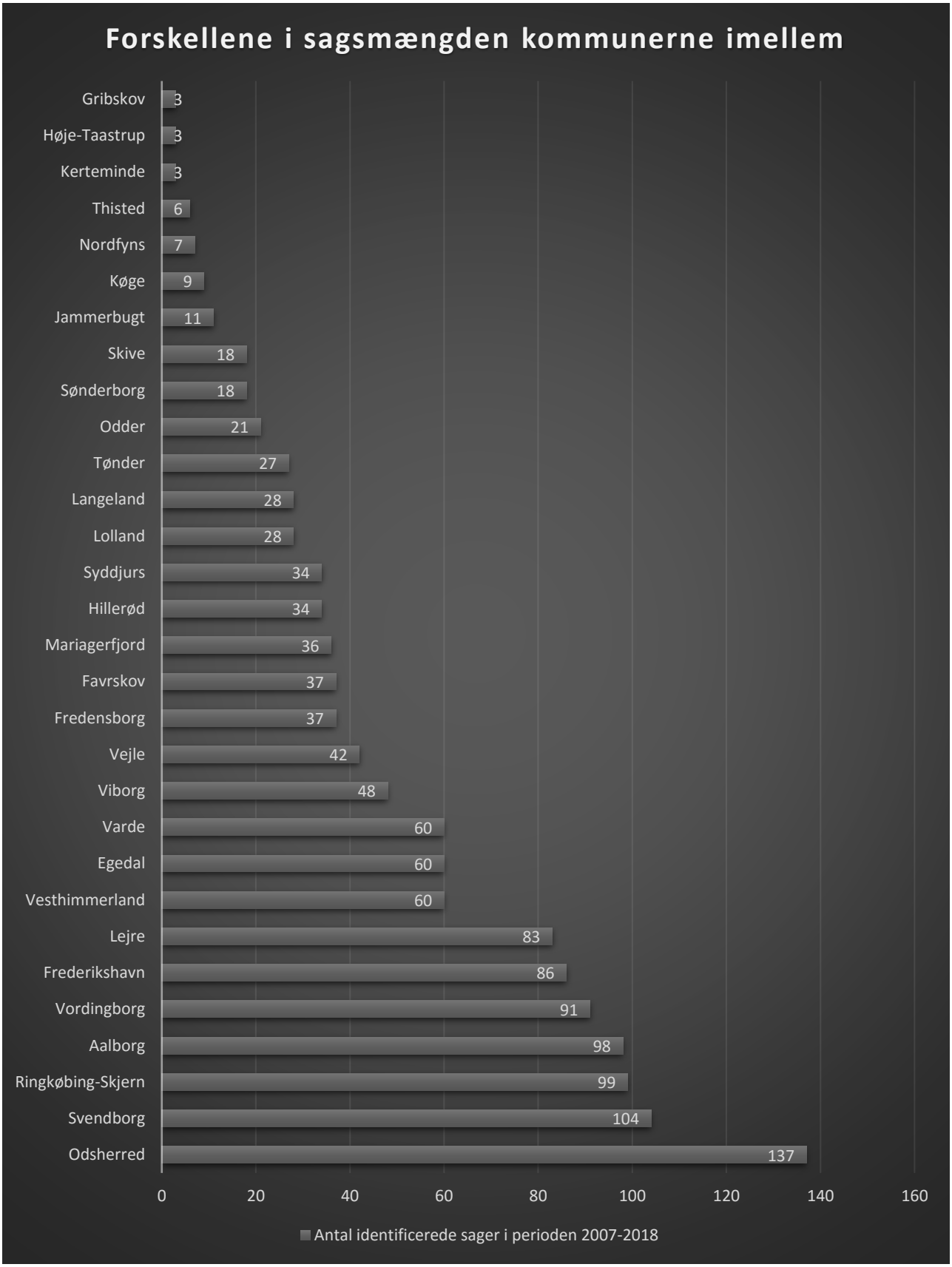


Figur 1. *Udvikling i sagsmængden 2007-2018*

Der er en betydelig forskel på den sagsmængde, de forskellige kommuner har identificeret. Således svinger det fra kun 3 sager i hele perioden i Kerteminde, Gribskov og Høje Tåstrup Kommune til 137 sager i Odsherred Kommune (figur 2).

Langt de fleste kommuner påpeger imidlertid, at deres opgørelse er usikker, og at de i deres søgninger kan have overset flere sager. De påpeger også, at mange henvendelser ikke nødvendigvis fører til oprettelse af en sag i journalsystemet, idet almindelig vejledning om reglerne ikke nødvendigvis journaliseres. De fleste kommuner anfører således, at deres opgørelse formentlig kun dækker en mindre del af det samlede antal sager om adgangsforhold, som kommunens medarbejdere har været involveret i eller besvaret spørgsmål i anledning af. En betydelig del af adgangssagerne løses ifølge kommunerne "i mindelighed".

Det er derfor vores vurdering, at det samlede antal sager i form af konkrete henvendelser fra brugere og ejere af veje, stier og naturarealer er betydeligt større, end opgørelsen af sager her giver indtryk af, og at en del henvendelser ikke journaliseres, ligesom egentlige afgørelser i mange tilfælde erstattes af henstillinger eller dialogbaserede aftaler.

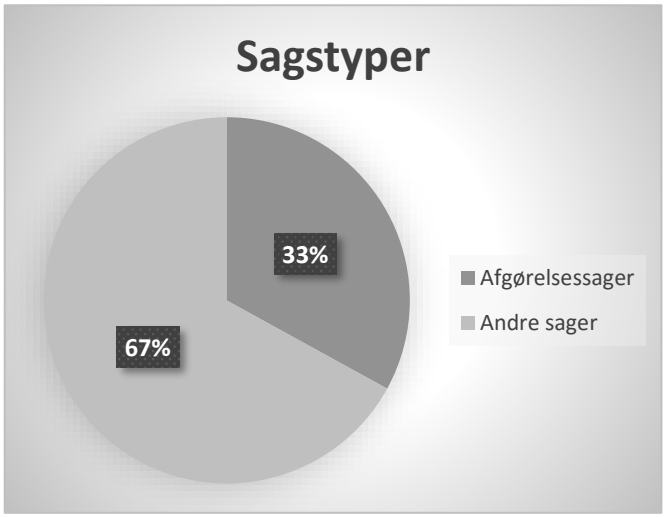


Figur 2. *Forskelle i sagsmængden i kommunerne*

Sagstyper ved kommunerne

En del kommuner har opgjort deres sager i to kategorier – afgørelsessager og sager, der drejer sig om vejledning mv. eller af andre grunde ikke munder ud i en egentlig afgørelse. Her fordeler sagerne sig med cirka en tredjedel afgørelsessager og cirka to tredjedele andre sagstyper (figur 3).

Mange kommuner oplyser i forbindelse med opdelingen af sager i afgørelsessager og andre sager, at denne opdeling ikke er dækkende for sagernes karakter og deres udfald. En del sager, der kunne munde ud i en afgørelse, løses nemlig med vejledning og tilkendegivelser fra kommunernes medarbejdere.



Figur 3. *De kommunale sagstyper*

Kommunerne har endvidere gjort opmærksom på, at henvendelser, der besvares med generel vejledning, ofte er ganske konkrete og bundet til en bestemt lokalitet eller konkret problemstilling. En betydelig del af adgangssagerne løses ifølge kommunerne også "i mindelighed".

Det er vores vurdering, at andelen af sager, hvor kommunen agerer eller udtaler sig som myndighed i forhold til et konkret adgangsproblem, er større end den tredjedel, der af kommunerne er opgjort som afgørelsessager.

Afgørelse eller ej? Efter de forvaltningsretlige regler er en afgørelse karakteriseret ved, at den meddeler modtageren, hvad *er* eller *skal være* ret i et foreliggende tilfælde. En afgørelse kan fastslå, om en bestemmelse i lovgivningen i det konkrete tilfælde er overtrådt, eller tillade en konkret aktivitet, som ellers ville være forbudt efter lovgivningens generelle regler. Dertil kommer forskellige andre situationer, som tilsagn om tilskud, mv., der giver modtageren et krav på en ydelse.

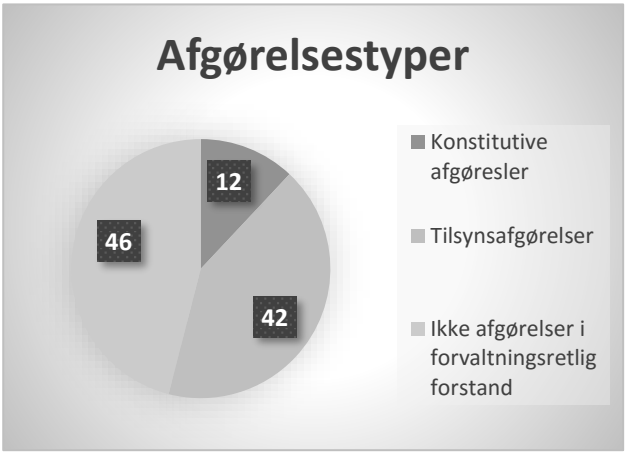
Indholdet af andre dokumenter, som for eksempel korrespondance i forbindelse med almindelig sagsbehandling, generel vejledning og rådgivning mv. tager ikke sigte på at træffe retligt bindende afgørelser i forhold til de implicerede enkeltpersoner. Den slags skrivelser vil ikke være afgørelser i forvaltningsretlig forstand.

De kommunale afgørelser

Ud over oplysninger om sagsantal, er der anmodet om aktindsigt i alle afgørelser fra 2018 fra de 30 undersøgte kommuner. Da en del kommuner ikke har truffet afgørelser i 2018, mens andre har truffet flere afgørelser, har det resulteret i et samlet antal afgørelser fra 2018 på 33 fordelt på 16 kommuner.

Forvaltningsretligt kan afgørelser opdeles i konstaterende og konstitutive afgørelser. Man bruger også begrebet tilsynsafgørelser om de konstaterende afgørelser. Tilsynsafgørelser er afgørelser, der fastslår, om et etableret forhold er lovligt eller ulovligt. Heroverfor står de konstitutive afgørelser, der ændrer på borgerens retstilstand ved for eksempel at give en dispensation til et forhold eller påbyde et eksisterende lovligt forhold ændret.

Af de 33 afgørelser, som kommunerne har tilsendt os, er 14 tilsynsafgørelser, mens 4 er konstitutive afgørelser (figur 4). Der er altså 15 af de tilsendte "afgørelser", der ikke er afgørelser i forvaltningsretlig forstand. Her er typisk tale om generel vejledning fra en kommunal



Figur 4. *De kommunale afgørelsestyper*

medarbejder til en borger, intern korrespondance imellem kommunens afdelinger eller varsel af påtænkte påbud mv. En særlig kategori er det, der kaldes ikke-afgørelser efter anmeldeordningen i naturbeskyttelseslovens § 26 a, hvor kommunen meddeler en lodsejer, at den ikke vil modsætte sig nedlæggelse af en privat vej i det åbne land. Denne type afgørelser betragtes af Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke som egentlige afgørelser.

Tilsynssagerne fylder meget i kommunerne. Sagerne drejer sig navnlig om ulovlig skiltning i strid med naturbeskyttelseslovens § 23 og 26 og nedlæggelse af veje og stier, der i strid med lovens § 26 a ikke er anmeldt. Det fremgår da også af materialet, at op mod 80 procent af tilsynssagerne er startet på baggrund af henvendelser fra offentligheden.

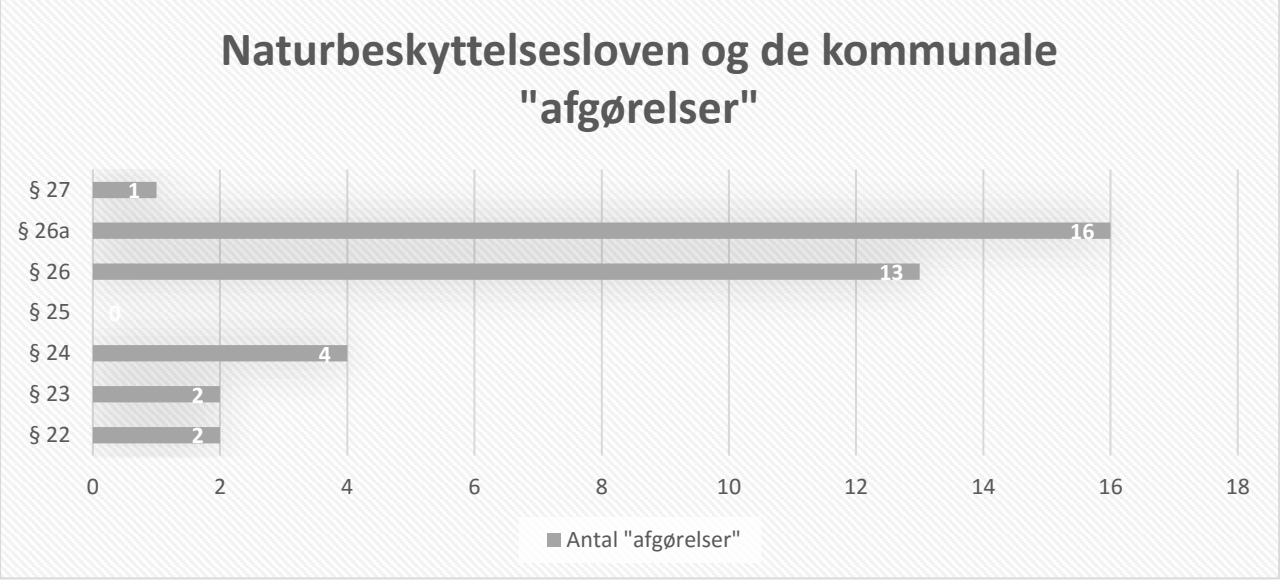
Det er vores vurdering, at der ligger borgerhenvendelser bag langt den overvejende del af de kommunale tilsynssager. Kun en mindre del af sagerne startes som tilsynssager på myndighedens eget initiativ og uden en forudgående henvendelse fra en borger.

Oversigt over naturbeskyttelseslovens adgangsbestemmelser

§ 22 – Adgang til strande
§ 23 – Adgang til skove og ejerens muligheder for skiltning
§ 24 – Adgang til udyrkede arealer og ejerens mulighederne for skiltning
§ 25 – Adgang til klitfredede arealer og ejerens muligheder for skiltning
§ 26 – Skiltning vedrørende veje og stier
§ 26 a – Nedlæggelse af veje og stier
§ 27 – Myndighedernes regulering af adgang, lukning for adgang og udvidelse af adgang
§ 29 – Myndighedernes muligheder for at fastsætte regler om sejlads

Problemstillingerne i de kommunale sager

Langt de fleste af de kommunale afgørelser fra 2018 angår veje og stier. Kun en mindre del angår de områder, som naturbeskyttelsesloven i øvrigt giver adgang til (figur 5).



Figur 5. *Oversigt over de kommunale "afgørelsers" fordeling på naturbeskyttelseslovens bestemmelser*

I opgørelsen er medregnet de "afgørelser", som kommunerne har tilsendt os. Flere af disse kan dog ikke betegnes som egentlige afgørelser i forvaltningsretlig forstand.

§ 26 a, er den af naturbeskyttelseslovens bestemmelser, der giver anledning til flest sager og flest afgørelser. Cirka halvdelen af alle "afgørelser" fra de 30 kommuner angår § 26 a. Det er alligevel tydeligt ud fra materialet, at mange kommuner har vanskeligt ved at håndtere bestemmelsen.

Paragraffen omfatter 1) gennemgående veje og stier, 2) veje og stier, der fører til de naturtyper, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens §§ 22-25 og 3) veje og stier, der fører til særlige udsigtspunkter, kulturminder og lignende. Alene heri ligger nogle vanskelige vurderinger.

Der blev ved vedtagelsen af § 26 a i 2001, ikke taget udtrykkeligt stilling til, om bestemmelsen skulle omfatte alle private veje, eller kun private veje i det åbne land, men Natur- og Miljøklagenævnet har valgt en fortolkning, hvorefter anvendelsesområdet for § 26 og § 26a er det samme. Afgrænsningen af begrebet "det åbne land" har siden voldt problemer i praksis – navnlig i sommerhusområder, hvor det afhænger af grundenes størrelse og i hvilket omfang, sommerhusområdet er fuldt udbygget.

§ 26 a omfatter nedlæggelse, og det følger af nævnets praksis, at der også er tale om nedlæggelse af en vej eller sti, hvis vejen afspærres og ikke kan benyttes til færdsel for ejeren selv. Det forhold, at en permanent afspærring skal behandles efter reglerne om nedlæggelse, giver også anledning til afgrænsningsvanskeligheder over for lukning i henhold til § 26.

§ 26 a forpligter lodsejerne til at anmelde en påtænkt nedlæggelse. Efter anmeldelsen har kommunen fire uger til at reagere og kan træffe afgørelse om at foretage en nærmere vurdering. Når kommunen modtager en anmeldelse om nedlæggelse af en vej efter § 26 a, kan anmeldelsen efter ordlyden af § 26 a, stk. 2 resultere i tre udfald: 1) At kommunen ikke reagerer, og vejen derfor må nedlægges 2) at kommunen meddeler, at den inden for de næste seks måneder vil vurdere, om vejen må nedlægges, eller 3) at kommunen træffer afgørelse om, at vejen ikke må nedlægges.

I en kommunal sag konstaterede en kommune, at der uden forudgående anmeldelse var nedlagt et stykke privat vej, som havde givet adgang for offentligheden til et naturområde. Der var endvidere opsat forbudsskilte ved det nedlagte vejstykke.

Kommunen vurderede, at vejen havde haft en væsentlig rekreativ funktion, og påbød den reetableret i minimum en meters bredde. Kommunen påbød også skiltningen fjernet og påbød ejeren at undgå hegning og placering af have-elementer, der kunne indikere, at færdsel ad vejen var forbudt. Sagen involverede således både § 26 og § 26 a.

I en kommunal sag anmeldte ejeren af en råstofgrav nedlæggelse af en vej i et graveområde.

I stedet for blot at undlade at reagere inden for fireugersfristen, traf kommunen med henvisning til § 26 a afgørelse om, at vejen måtte nedlægges, da den ikke havde en betydelig rekreativ betydning og primært førte til en råstofgrav, der ikke umiddelbart indbød til rekreativ færdsel.

Selv om afgørelsen efter praksis ikke kunne påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, gav kommunen klagevejledning herom, sendte afgørelsen til orientering til de grønne organisationer og angav, at ejeren af råstofgraven ikke måtte udnytte tilladelsen før klagefristens udløb.

Selv om det ikke er forudsat i § 26 a, sker det i praksis ofte også 4) at kommunerne træffer en udtrykkelig afgørelse om at vejen gerne må nedlægges – eventuelt nedlægges på nærmere angivne vilkår. Det kan ske både før og efter fireugersfristen.

Gennemgangen af de kommunale sager fra 2018 viser, at mange kommunale sagsbehandlere har ganske vanskeligt ved at sondre mellem de fire forskellige situationer ovenfor.

Undersøgelsen viser, at der både materielt og processuelt er tale om en relativt vanskelig regulering, hvor man som kommunal medarbejder må holde tungen lige i munden. Det har nemlig betydning for spørgsmålet om klageadgang og dermed den lovpligtige klagevejledning, hvilken af de fire situationer, der er tale om. Det har også betydning for underretningspligten og pligten til at offentliggøre afgørelser i medfør af adgangsbekendtgørelsen. Endelig har det betydning for muligheden for at tinglyse vilkår af varig interesse på ejendommen, jf. naturbeskyttelseslovens § 66.

Samspillet mellem reglerne i §§ 23, 26 og 26 a er også ganske vanskeligt, og det afspejler sig i de kommunale afgørelser, hvor de kommunale sagsbehandlere til tider har svært ved at få en given sags faktiske forhold henført rigtigt under de tre bestemmelser.

I en kommunal sag modtog en kommune en klage over at en adgangsvej var nedlagt ved afspærring med et fast trådhegn. Kommunen afgjorde, at der både var tale om nedlæggelse i strid med § 26 a, og hindring af offentlighedens adgang i strid § 23, stk. 2, og henviste samtidig til praksis vedrørende § 26 og lukning af hensyn til privatlivets fred ved skiltning.

Det er vores vurdering, at naturbeskyttelseslovens § 26 a og den konkurrerende regulering af forholdene vedrørende veje og stier i naturbeskyttelseslovens §§ 23, 26 og 26 a i en række situationer giver anledning til betydelig tvivl både hos lodsejere og kommuner.

3. Adgangssager ved Naturstyrelsen

Naturstyrelsen kan træffe afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 27 om indskrænkning af offentlighedens adgang til de statslige naturarealer, som styrelsen forvalter. Naturstyrelsen er også tilsynsmyndighed med hensyn til overholdelse af naturbeskyttelseslovens regler på styrelsens egne arealer, ligesom styrelsen udøver en almindelig ejerrådighed over egne arealer. Ejerskabet indebærer, at styrelsen blandt andet kan tillade adgang eller brug ud over lovens minimumskrav, ligesom styrelsen kan anmelde overtrædelser af mark- og vejfredslovens og naturbeskyttelseslovens regler til politiet.

Hvad angår indskrænkning af offentlighedens adgang efter naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 1, har Naturstyrelsen udarbejdet en oversigt på baggrund af søgninger i styrelsens journalsystem, der viser, at bestemmelsen har været anvendt otte gange på styrelsens arealer i perioden 2007-2018.

Det drejer sig om:

- Gribskov (Lille Gribsø) – adgangsforbud
- Gribskov (Munkevang) – adgangsforbud
- Nejede Vesterskov – adgangsforbud
- Jægersborg Dyrehave – forbud mod droneopsætning
- Nejede Vesterskov – justering af adgangsforbud
- Møns Klint – forbud mod droneopsætning
- Solkær Enge – adgangsforbud
- Ålvand Klithede – adgangsforbud

I en afgørelse fra Naturstyrelsen i henhold til naturbeskyttelseslovens § 27 holdes en lille del af Gribskov lukket for offentlighedens adgang af hensyn til ynglende fiskeørne.

Lukningen omfatter kun den adgang, der hviler på naturbeskyttelseslovens adgangsregler. Myndighedernes adgang i tilsynsøjemed og den adgang, Naturstyrelsen tillader som grundejer, er derfor ikke omfattet af adgangsforbuddet.

Naturstyrelsens rolle som såvel afgørelsesmyndighed, tilsynsmyndighed og grundejer kan derfor give anledning til nogle vanskelige afgrænsninger.

§ 27, stk. 2 har herudover efter det oplyste været anvendt enkelte gange ved opsætning af forbudsskilte, hvor der for eksempel har været plantet hjelme langs kyststrækninger for at dæmpe sandflugt.

Der er ingen opgørelse af, hvor ofte Naturstyrelsen anmelder borgernes overtrædelse af mark- og vejfredslovens eller naturbeskyttelseslovens adgangsregler på styrelsens arealer. I en intern opgørelse fra 2016 vedrørende anmeldelser af folk med løse hunde anslås omfanget til mellem 20 og 50 sager om året – med nogle udsving de enkelte år alt efter om der for eksempel gennemføres egentlige kampagner.

4. Sager ved Kystdirektoratet i relation til offentlighedens adgang

Kystdirektoratet har indtil den 1. september 2018 været den kompetente myndighed for tilladelser til kystbeskyttelsesforanstaltninger i henhold til kystbeskyttelsesloven. Kystdirektoratet er fortsat myndighed i forhold til statslige kystbeskyttelsesforanstaltninger, terrænændringer og andre anlæg på søterritoriet, mens kommu-

nerne har overtaget ansvaret for kystbeskyttelsesforanstaltninger i øvrigt. Kystdirektoratet er endvidere myndighed i forhold til dispensationer fra klitfrednings- og strandbeskyttelseslinjerne i henhold til naturbeskyttelsesloven.

Kystbeskyttelsesforanstaltninger kan udgøre barrierer eller indskrænkninger for offentlighedens adgang langs landets kyster. Dette gælder navnlig "hårde" kystbeskyttelsesforanstaltninger i form af skråningsbeskyttelse, høfder, placering af store sten eller klippeblokke mv. Hensynet til den rekreative udnyttelse af kysten indgår som et af formålene, der skal varetages efter kystbeskyttelsesloven, jf. lovens § 1. Et andet hensyn, der skal varetages, er sikring af den eksisterende adgang til og langs kysten. Såfremt en kystbeskyttelse vil indebære en indskrænkning i offentlighedens adgang, kan det således både begrunde fastsættelse af vilkår eller eventuelt et afslag på tilladelse efter kystbeskyttelsesloven.

Der er som et led i dette projekt indhentet oplysninger fra Kystdirektoratet om varetagelse af hensynet til offentlighedens adgang ved administrationen efter kystbeskyttelsesloven. Der er blandt andet givet aktindsigt i afgørelser om kystbeskyttelsesforanstaltninger i 2017 – i alt 27 sager. Endvidere er der modtaget yderligere afgørelser, der blandt andet illustrerer brugen af vilkår til sikring af offentlighedens adgang.

Analysen af de indkomne afgørelser fra 2017 viser, at Kystdirektoratet ikke generelt fastsætter vilkår om sikring af offentlighedens adgang i kystbeskyttelsessager. I størstedelen af sagerne fra 2017 er der således ikke fastsat særskilte vilkår om offentlighedens adgang, ligesom hensynet til den rekreative anvendelse af kyststrækning heller ikke anføres som et særskilt hensyn i størstedelen af sagerne. Dette kan have forskellige årsager. Den primære årsag skal formentlig findes i det forhold, at de fleste sager angår kystbeskyttelsesforanstaltninger, der i praksis ikke anses at forhindre eller begrænse mulighederne for offentlighedens adgang. Eksempelvis anses sandfodring mv. generelt at tilgodese hensynet til den rekreative udnyttelse af kysten.

I Kystdirektoratets tilladelse fra 2015 til skråningsbeskyttelse på en 300 meters strækning ved Løkken, der er et populært turistmål på grund af dens badestrand, blev der fastsat et vilkår om kompensationsfodring samt tildækning af sten blandt andet af hensyn til adgangen til stranden og den rekreative udnyttelse.

I fire afgørelser om skråningsbeskyttelse er der i alle sager vilkår om kompensationsfodring, sandbuffer eller tildækning, således at anlægget påvirker kystlandskabet mindst muligt. Der er ikke i disse sager stillet særskilte vilkår om sikring af offentlighedens adgang. I to afgørelser om stenkastning i forbindelse med henholdsvis et dige og en bygning er der meddelt afslag, da sandfodring blev anset for en mere hensigtsmæssig kystbeskyttelsesforanstaltning. I den ene sag var offentlighedens adgang i forvejen indskrænket. I en sag fra 2018 er der meddelt en lovliggørende tilladelse til sten udlagt ved en skrændfod, uden at der er fastsat vilkår om sikring af offentlighedens adgang. Det fremgår dog ikke af sagen, om stenene udgjorde en hindring af offentlighedens adgang.

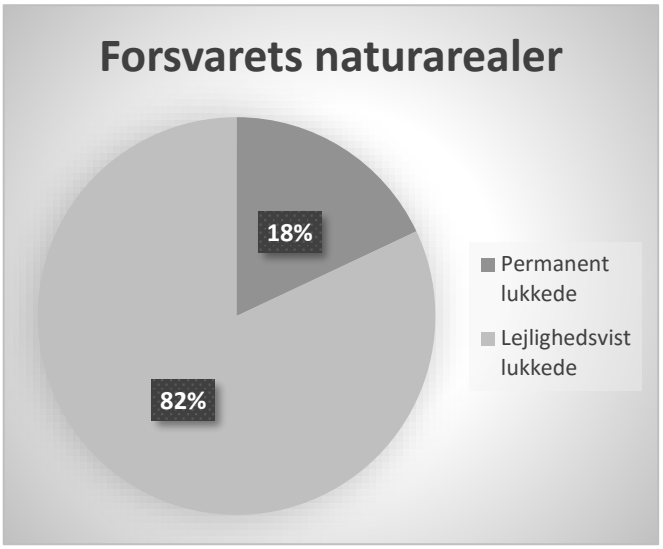
Herudover angår seks sager tilladelse til højvandsbeskyttelse i byområder, for eksempel højvandsmure. Heller ikke i disse afgørelser er der fastsat vilkår om sikring af offentlighedens adgang. Det fremgår dog heller ikke af sagerne, at højvandsbeskyttelsen skulle hindre offentlighedens adgang. Tværtimod har højvandsbeskyttelsen i nogle af sagerne blandt andet til formål at sikre adgang eller færdsel ved kysten, herunder cykelsti mv. Ligeledes er der andre tilladelser vedrørende kystbeskyttelsesforanstaltninger, der direkte har til formål at forbedre offentlighedens adgang og den rekreative udnyttelse af kysten.

Generelt kan det udledes af denne analyse af et relativt lille antal sager, at spørgsmålet om, hvorvidt kystbeskyttelsesforanstaltninger udgør en barriere eller indskrænkning af offentlighedens adgang, i høj grad afhænger af en konkret vurdering af det enkelte anlæg. Hensynet til offentlighedens adgang er et sagligt hensyn, der i større eller mindre grad er relevant i den enkelte sag. Selvom offentlighedens adgang ikke synes at udgøre et problem i de fleste sager, kan det dog alligevel overvejes, om der navnlig som følge af ændringerne af kystbeskyttelsesloven, herunder overførsel af kompetence til kommunerne, er behov for at sikre en mere ensartet varetagelse af dette hensyn i kommunernes administration af kystbeskyttelsessager.

5. Forsvarets administration af adgangsreglerne på Forsvarets områder

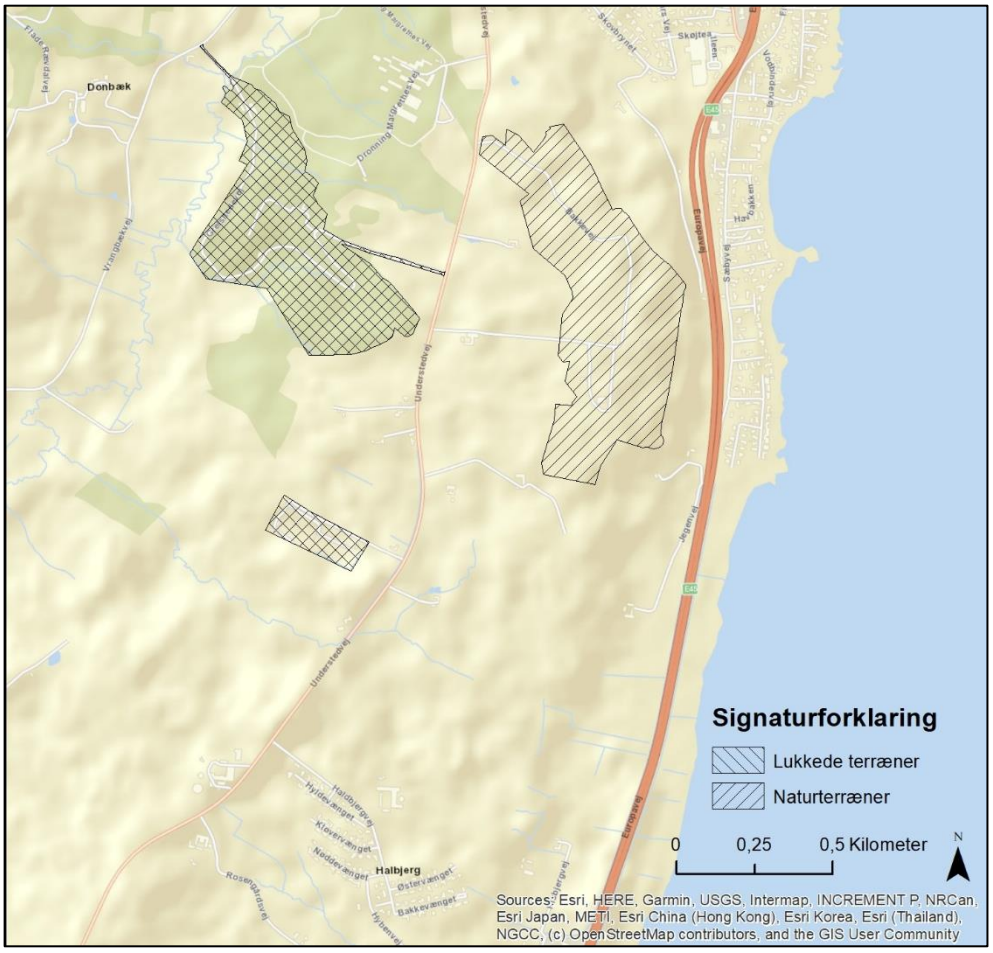
Den særlige lov, lov om offentlighedens adgang, der gælder for adgangen til Forsvarets naturarealer, betyder, at Forsvaret selv ved skiltning fastsætter, hvor der skal være offentlig adgang til deres terræner. På baggrund af en henvendelse til Forsvarets Bygningstjeneste er modtaget oplysninger om arealer, der er er permanent lukkede og arealer, der kun lejlighedsvist lukkes for offentlighedens adgang.

Opgørelsen, der er forbundet med en vis usikkerhed, viser, at omkring 18 procent af forsvarets naturarealer, svarende til cirka 4.550 ha, er permanent lukkede for offentlighedens adgang (figur 6). De øvrige naturarealer lukkes kun i de perioder, hvor der er behov for det af hensyn til Forsvarets øvelsesvirksomhed.



Figur 6. *Fordelingen af permanent og lejlighedsvist lukkede arealer under Forsvaret*

Figur 7. *Eksempel på åbne og lukkede naturterræner ved Bangsbostrand, Frederikshavn*



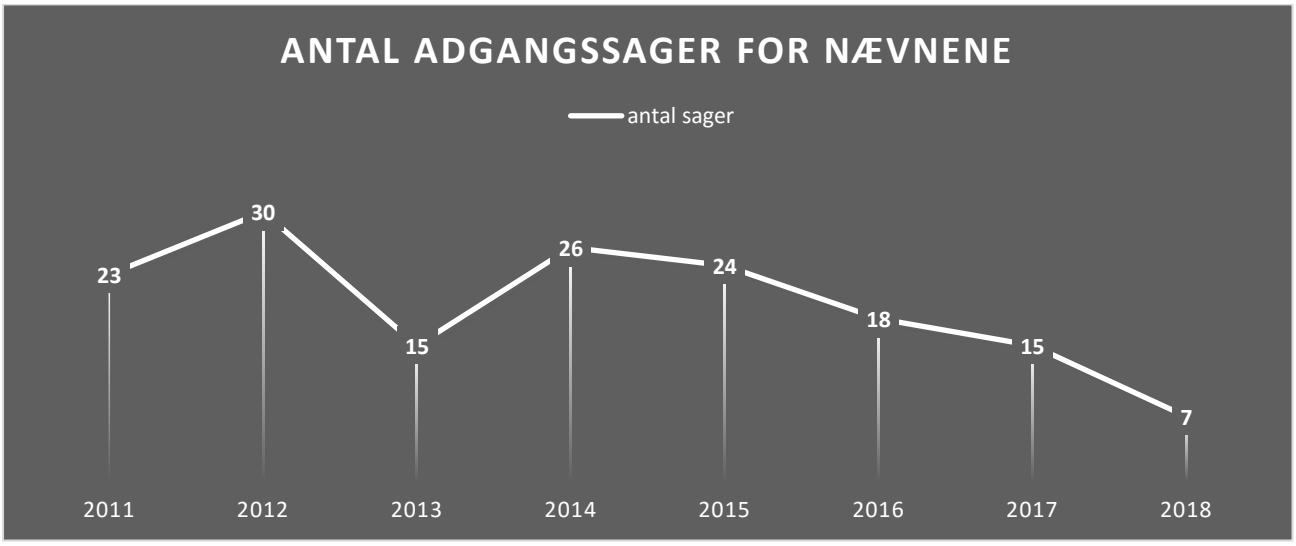
6. Adgangssager for Miljø- og Fødevareklagenævnet

Antallet af sager i perioden 2011-2018

Fra Miljø- og Fødevareklagenævnet er modtaget et udtræk fra nævnets journalsystem over Miljø- og Fødevareklagenævnets og Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser i perioden 2011-2018 vedrørende naturbeskyttelseslovens adgangsregler.

Natur- og Miljøklagenævnet / Miljø- og Fødevareklagenævnet har oprettet 158 sager vedrørende naturbeskyttelseslovens adgangsregler i perioden 2011-2018. I en mindre del af klagesagerne, nemlig fem sager, har klager frafaldet klagen. I de sager er der således ikke truffet nogen afgørelse af klagenævnet.

Sagerne fordeler sig på de enkelte år som vist i figur 8. Generelt er der tale om et fald i adgangssager i den analyserede periode.



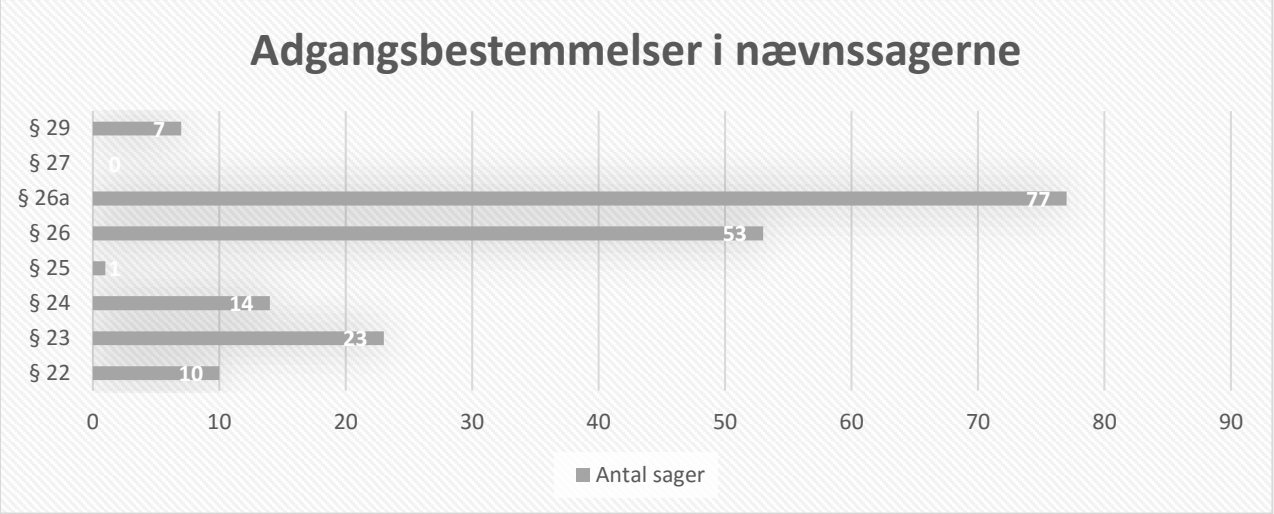
Figur 8. *Antal adgangssager oprettet hos nævnene i perioden 2011-2018*

Problemstillingerne i sagerne for klagenævnet

På baggrund af udtrækket fra Miljø- og Fødevareklagenævnet er sagerne herefter gennemgået og kategoriseret med hensyn til sagstype og sagsudfald ved fremsøgning af sagerne på Miljø- Fødevareklagenævnets afgørelsesportal. Denne analyse er endvidere suppleret af en gennemgang af de mere principielle afgørelser, der har været offentliggjort i Miljøretlige Afgørelser og Domme (MAD) i perioden 2011-2018. Miljøretlige Afgørelser og Domme er en doms- og afgørelsessamling, der udgives af Karnov Group. Sagerne angår ofte flere af naturbeskyttelseslovens bestemmelser.

Det er meget tydeligt, at langt de fleste sager for nævnene angår lukning og nedlæggelse af veje og stier. Det gælder ikke bare for sagerne efter §§ 26 og 26 af, men også sagerne efter § 23, der i private skove kun tillader færdsel ad veje og stier.

For så vidt angår skilte drejer sagerne sig typisk om kommunernes vurdering af skiltets karakter og af, om de konkrete hensyn, der kan begrunde skiltning, er til stede. Det samme gælder låger, hegn mv., hvor det både er spørgsmålet om, hvilken færdselsret naturbeskyttelsesloven sikrer, og hvilke krav der kan stilles til lågen eller afspærringens karakter, så den ikke *de facto* begrænser offentlighedens udnyttelse af naturbeskyttelseslovens adgangsret.



Figur 9. *Adgangsbestemmelser refereret i klagenævnets afgørelser fremsøgt på Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelsesportal*

Hvad der udgør "forsvarlig hegning" i naturbeskyttelseslovens § 24´s forstand, har også været diskuteret i en sag (MAD 2014.474), hvor nævnet fastslog, at afgrænsning mod fjord og sø ikke kunne betragtes som en del af en forsvarlig hegning. For færdsel på udyrkede arealer i øvrigt, drejer sagerne sig blandt andet om arealets status som udyrket areal. Afgrænsning af udyrkede arealer er ganske konkret — navnlig vedrørende naturgrunde i sommerhusområder. Tilsvarende gælder for ubebyggede fællesarealer. For så vidt angår nedlæggelse af veje og stier indeholder klagenævnets afgørelser også meget konkrete vurderinger af de pågældende vejes karakter, for eksempel om de er gennemgående eller ej (MAD2014.345/NMK-512-00074), eller om de har væsentlig rekreativ betydning (MAD2017.381/NMK-512-00152). Nævnet vurderer i en række sager også kommunernes bedømmelse af, om der er tilfredsstillende alternative færdselsmuligheder (MAD2017.381/NMK-512-00152, MAD2014.93/ NMK-512-00084, MAD2012.1594/NMK-512-00033).

Vedrørende § 23 er det også problemstillinger i forbindelse med skiltning og færdsel ad veje og stier, der giver anledning til de fleste sager, men Natur- og Miljøklagenævnet har eksempelvis også taget stilling til spørgsmålet om, hvad er "sammenhængende skov" (MAD2011.1934/NMK-512-00002).

MAD2014.474 (NMK-512/00092) angik begrebet *forsvarlig hegning* i naturbeskyttelseslovens § 24. Efter henvendelse fra landmænd besluttede kommunen, at der ikke var offentlig adgang på nogle arealer med græssende husdyr, der var udyrkede i naturbeskyttelseslovens forstand. Arealerne var hegnede på en del af strækningen, men ikke ud mod en fjord og en sø. Kommunen fandt, at den naturlige afgrænsning ud mod fjorden og søen var at betragte som en del af en forsvarlig hegning.

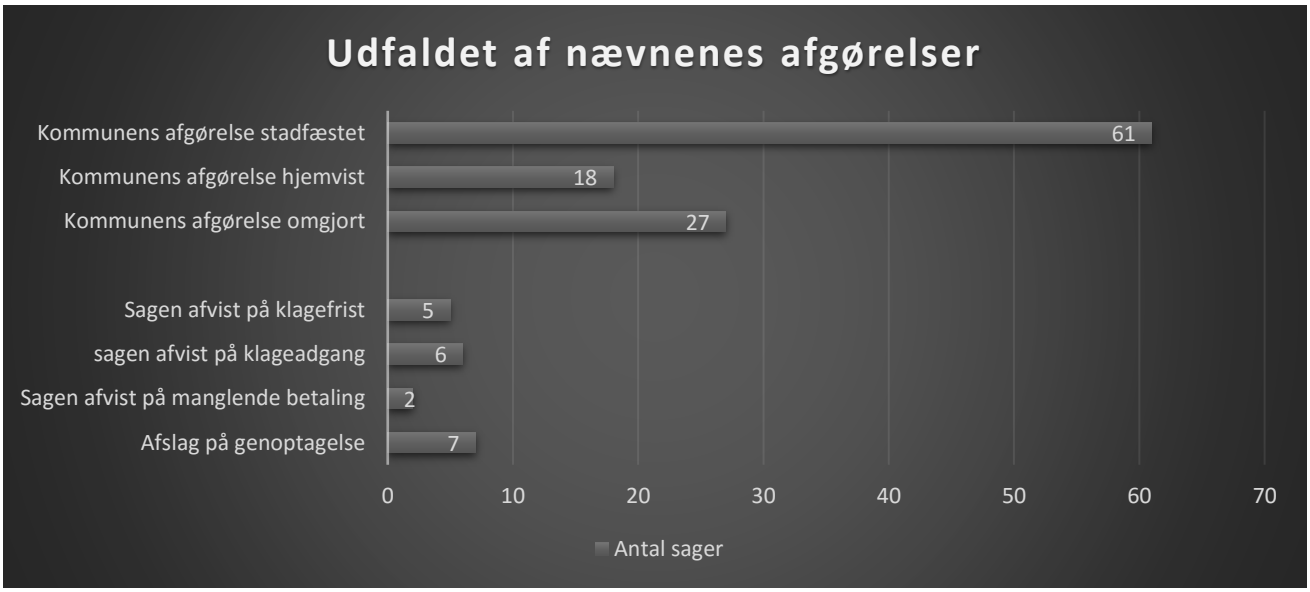
Natur- og Miljøklagenævnet fandt imidlertid ikke, at fjorden og søen kunne sidestilles med en fysisk afgrænsning og indgå som en del af en forsvarlig hegning i § 24, stk. 4's forstand. Nævnet inddrog ikke hensynet bag hegningsreglen i § 24, hvorefter almenheden ikke skal have ret til at færdes på private arealer i hegn med husdyr.

For så vidt angår strandretten efter § 22 har nævnet fastslået, at adgangsretten forudsætter, at der er en strandbred eller kyststrækning at gå på. Haver mv. udlagt før 1. januar 1916 er ikke omfattet heraf (MAD2014.318/NMK-512-00077). I MAD2011.1101/NMK-512-00006 blev der antaget at være en strandbred store dele af året, og et påbud om sikring af adgangsret ved en badebro blev stadfæstet. Kystbeskyttelseshensyn kan ikke begrunde en indskrænkning af offentlighedens adgang (MAD2014.336/NMK-512-00070), hvor der dog ikke kunne ske håndhævelse vedrørende en over 35 år gammel murkonstruktion.

Udfaldet af adgangssager for klagenævnet

Ser vi på udfaldet af klagesagerne, så fordeler de sig med cirka halvdelen, hvor kommunens afgørelse stadfæstes, og halvdelen, hvor kommunens afgørelse hjemvises eller omgøres (figur 10).

Det svarer formentlig til det generelle niveau for klagenævnenes afgørelser. I en generel opgørelse fra Natur- og Miljøklagenævnet vedrørende 2015 og 2016 er det godt halvdelen af sagerne, der stadfæstes, mens cirka 25 henholdsvis 20 procent omgøres/hjemvises eller afvises.[1]



Figur 10. *Udfaldet af adgangssager for Natur- og Miljøklagenævnet / Miljø- og Fødevareklagenævnet*

Opgørelsen af sagerne fra 2011-2018 viser også, at en ganske stor del af klagerne til klagenævnene slet ikke bliver realitetsbehandlet i nævnene, men afvises på formelle forhold som overskridelsen af klagefristen, manglende klageberettigelse og manglende klageadgang for den pågældende sagstype.

7. Adgangssager for domstolene

I perioden 2007-2018 er der publiceret 12 domme vedrørende naturbeskyttelseslovens adgangsregler i Miljøretlige Afgørelser og Domme (MAD) og Ugeskrift for Retsvæsen. Når det kommer til domme, anses MAD normalt for at være dækkende inden for det miljøretlige område.

Af de 12 domme er 7 landsretsdomme og 5 byretsdomme. Der er således ingen højesteretsdomme vedrørende adgangsreglerne i perioden. De 12 domme fordelte sig med 4 straffesager og 8 civile sager.

Af de 4 straffesager har 2 været anlagt mod ejeren af ejendommen for at hindre offentlighedens adgang og 2 mod "skovgæster", dvs. folk der færdes på arealerne. Den ene skovgæst fik en bøde for at færdes med hund uden snor på en parkeringsplads i en statsskov og den anden for at hindre andre skovgæsters færdsel ved at lægge grene på en sti til brug for sulkykørsel med heste. Af de 2 sager anlagt mod ejeren af et areal førte den ene til domsfældelse og den anden til frifindelse.

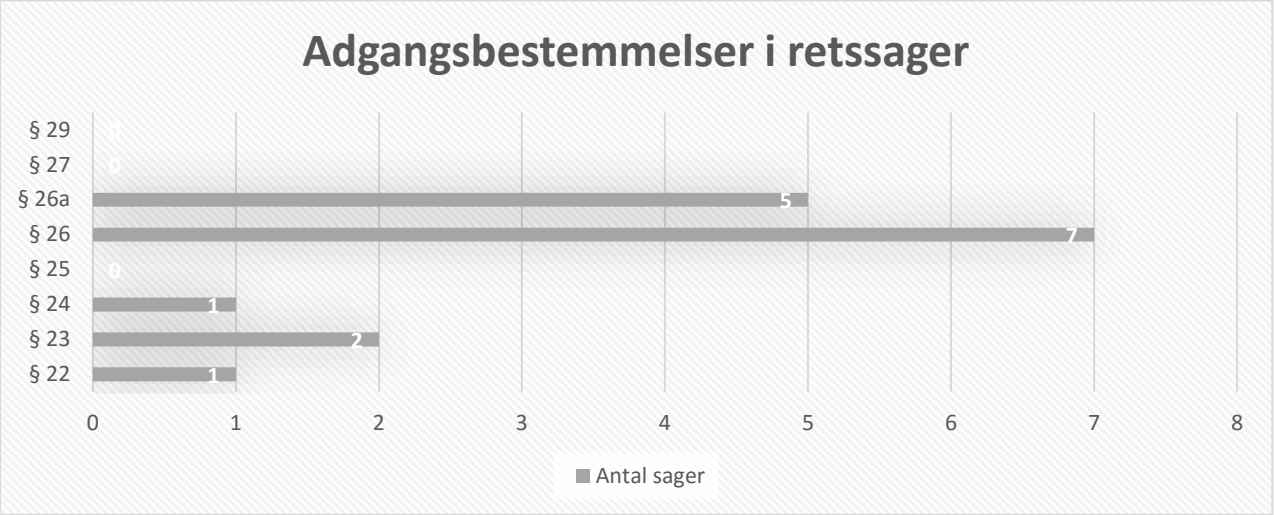
MAD 2015.538 var en straffesag af den mere usædvanlige slags, hvor en skovgæst i byretten i Skive blev idømt en bøde på 2000 kr. for at hindre færdslen for en anden skovgæst, der kørte med hest spændt foran en tohjulet vogn (sulky).

Tiltalte havde ifølge anklagen lagt grene foran en låge ind til skoven, som benyttedes af sulkyer. Det fremgår af sagsreferatet, at de to skovgæster var uenige om, hvorvidt der måtte køres med sulky på stierne i den offentlige skov.

Ifølge domsreferatet satte retten sig ikke nærmere ind i de almindelige regler for ridning og hestevognskørsel i offentlige skove, men forlod sig på en pjece fra skovejeren Skive Kommune, hvoraf det fremgik, at kørsel med sulky var tilladt i plantagen.

[1] Natur- og Miljøklagenævnet: Årsrapport for Regnskabsåret 2016.

De øvrige 8 sager var civile sager. Der var tale om det, der kaldes anerkendelsessøgsmål, hvor sagen anlægges af borgere, der er uenige i de afgørelser, som myndighederne har truffet. I 2 ud af de 8 anerkendelsessøgsmål fik borgeren medhold.



Figur 11. *Adgangsbestemmelser i retssager 2007-2018*

De enkelte sager kan angå en eller flere af naturbeskyttelseslovens bestemmelser (figur 11). 10 af de 12 sager vedrører veje eller stier, dvs. naturbeskyttelseslovens § 26 eller 26 a. Det er klart det mest fremtrædende tema. En enkelt sag vedrører også adgangen til kyststrækninger, en enkelt tillige adgangen til et udyrket areal, og endelig er der to sager, der alene vedrører adgangen til skove – i begge tilfælde dog færdsel på veje og stier i skove. Samlet set er det altså også for domstolene færdsel på veje og stier efter naturbeskyttelseslovens og mark- og vejfredslovens regler, der giver anledning til de fleste sager.

8. Lovoversigt

Kystbeskyttelsesloven: Bekendtgørelse nr. 57 af 21/01/2019 af lov om kystbeskyttelse.

Lov om offentlighedens adgang: Lov nr. 336 af 06/06/1991 om forbud mod ophold på og færdsel gennem forsvarets skydeområder og andre militære områder (adgangsloven).

Mark- og vejfredsloven: Bekendtgørelse nr. 1847 af 14/12/2015 af lov om mark- og vejfred.

Naturbeskyttelsesloven: Bekendtgørelse nr. 1122 af 03/09/2018 af lov om naturbeskyttelse.

Lovgivningen er tilgængelig på Retsinformation www.retsinformation.dk.

Bilag 1. Oversigt over kommunale afgørelser modtaget ved aktindsigt

Kommune	Journal- / sagsnr.	Redigeret sags- / dokumenttitel
Egedal 1	Ikke oplyst	Gyldenhøjvej - nedlæggelse af gammel markvej
Egedal 2	Ikke oplyst	Stier i Værebro ådal
Egedal 3	Ikke oplyst	Snerydning på natursti
Egedal 4	Ikke oplyst	Telefonnotat - Skiltning
Egedal 5	Ikke oplyst	Stier
Egedal 6	Ikke oplysr	Teltslagning på Engen
Favrskov 1	710-2018-2850	Nedlæggelse af vej/sti
Favrskov 2	710-2018-5456	Nedlæggelse af markvej ved Vrangstrupvej
Fredensborg 1	17/22780	Nedlæggelse af adgang, Grønholt
Fredensborg 2	14/34159	Spærring af sti med bom samt forbudsskiltning langs Holmeskov - Varsel om påbud og partshøring.
Frederikshavn 1	GEO-2018-03727	Udlagt vejstykke mellem Enghøjvej og Ormholtvej ved Østervrå
Frederikshavn 2	GEO-2017-04035	Afgørelse om offentlighedens adgang til at færdes på ejendom på Havstien
Gribskov	01.05.15-G01-5-18	Afgørelse om offentlighedens adgang på trampesti
Hillerød	18/4967	Påbud om at nedtage ulovlige skilte med "privat grund – ingen adgang for uvedkommende"
Kerteminde	440-2018-18358	Varsel om påbud om genåbning af adgangsvej til privat skov
Lejre	17/5025	Nedlæggelse af sti på gammelt banetrace
Lolland 1	365112	Vurdering af hegning ved Rødbyhavn Rangerterræn
Lolland 2	365717	Nedlæggelse af sti til Hestehaver Skov
Odder	727-2018-5769	Tilladelse efter naturbeskyttelseslovens § 26a til nedlæggelse af vej/sti
Odsherred 1	306-2018-17770	Afgørelse – Adgang til stranden
Odsherred 2	306-2018-18985	Påbud om at fjerne skilt som hindrer offentlighedens adgang ad sti i det åbne land
Skive	779-2018-6685	Lukning af eksisterende og udlagt vej
Svendborg 1	18/11175	Tilsynsafgørelse om hindring af offentlighedens adgang langs kyst
Svendborg 2	18/19378	Tilsynsafgørelse om adgang til tilskyllet strandareal
Thisted	01.05.15-P19-1-18	Tilladelse efter naturbeskyttelseslovens § 26a til nedlæggelse af vej
Varde 1	18/4287	Påbud om at "PRIVAT"-skilt skal fjernes
Varde 2	17/12870	Forhåndsbesked om opsætning af skilt og låge
Vejle	01.05.15-P19-11-16	Påbud om at sikre offentlighedens adgang ved retablering af sti/vej
Vesthimmerland 1	Ikke oplyst	Privat fællesvej
Vesthimmerland 2	Ikke oplyst	Nedlæggelse af privat fællesvej ved Blære
Viborg	18/19298	Begrænsning af offentlighedens adgang til Sødal Skov
Aalborg 1	2016-016733	Tilladelse til nedlæggelse af rekreativ forbindelse
Aalborg 2	Ikke oplyst	Adgang for cyklende og gående
Aalborg 3	2017-036928	Vurdering af adgang over gårdsplads efter naturbeskyttelseslovens adgangsbestemmelser

Sags-/dokumenttitel er redigeret, så der ikke fremgår person- eller adresseoplysninger.

Bilag 2. Oversigt over Kystdirektoratets afgørelser modtaget ved aktindsigt

Journalnr	Kommune	Redigeret sagstitel
J.nr. 11/00148-8	Kalundborg	Tilladelse til etablering af kystbeskyttelse
J.nr. 13/00874-33	Odsherred	Tilladelse til høfde
J.nr. 15/00736-53	Hjørring	Tilladelse til skråningsbeskyttelse med kompensationsfodring ved Kongestien
J.nr. 16/02153-22	Faxe	Tilladelse til fodring med sand ved Faxe Ladeplads
J.nr. 16/05085-14	Skive	Afgørelser vedr. strandfodring
J.nr. 16/05137-13	Slagelse	Tilladelse til forhøjelse af eksisterende kystbeskyttelse på Sprogø
J.nr. 16/05166-23	Stuer	Tilladelse til sandfodring, Jegindø
J.nr. 16/05223-13	Frederikssund	Tilladelse til kystbeskyttelse ved stiforbindelse og træbro ved Selsø Sluse
J.nr. 16/05235-17	Gundborgsund	Tilladelse til dige
J.nr. 16/05259-20	Vordingborg	Tilladelse til ændring af overgange på eksisterende højvandsdige ved Ore Strand
J.nr. 16/05279-14	Odsherred	Tilladelse skråningsbeskyttelse
J.nr. 16/05288-4	Halsnæs	Tilladelse til højvandssluse ved udløb af Arresø kanal
J.nr. 16/05314-21	Hjørring	Tilladelse til sandbuffer med bagstopper og kompenserende fodring
J.nr. 16/05407-48	Randers	Tilladelse til etablering af et dige til kystbeskyttelse af Storkeengen og Vorup Nord
J.nr. 16/05413-4	Halsnæs	Tilladelse til højvandsbeskyttelse i form af inddæmning og opfyldning
J.nr. 16/05420-59	Halsnæs	Lovliggørende dispensation til kystbeskyttelse i form af stenkastning
J.nr. 16/05444-30	Kolding	Tilladelse til etableret terrænændring
J.nr. 16/05698-4	Lejre	Lovliggørende dispensation til niveauændring
J.nr. 17/00104/21	Thisted	Tilladelse til sandfodring
J.nr. 17/00134-24	Roskilde	Tilladelse til højvandsmur ved Lystbådehavn
J.nr. 17/00325-27	Fredensborg	Tilladelse til forstærkning af dige mellem Nivå Havn og Store Sø
J.nr. 17/00690-22	Nordfyn	Tilladelse til sandfodring
J.nr. 17/00824-18	Fredericia	Tilladelse til kystbeskyttelse i form af klimasikringsmur og terrænhævning
J.nr. 17/01416-47	Hjørring	Tilladelse til sandbuffer med bagstopper og kompenserende fodring
J.nr. 17/01651-21	Vordingborg	Afslag på ansøgning om digefodsforstærkning på Ulvshale-Fællesskov Dige
J.nr. 17/01734-32	Kerteminde	Tilladelse til justering af digeanlæg ved Dalbybugten
J.nr. 17/01831-32	Morsø	Tilladelse til højvandsbeskyttelse af by og cykelsti
J.nr. 17/01871-30	Hjørring	Tilladelse til sandbuffer med bagstopper og kompenserende fodring
J.nr. 17/01885-28	Hjørring	Tilladelse til tildækket skråningsbeskyttelse med kompenserende fodring
J.nr. 17/01985-19	Bornholm	Tilladelse til terrænændring i forbindelse med udvidelse af Rønne Havn
J.nr. 17/02018-19	Lemvig	Tilladelse til etablering af højvandsbeskyttelse
J.nr. 17/02242-34	Morsø	Tilladelse til etablering af et dige
J.nr. 17/02330-16	Aarhus	Tilladelse til terrænændring og etablering af bygværk
J.nr. 17/03116-6	Frederikshavn	Afslag på etablering af kystbeskyttelse i Skagen
J.nr. 18/01438-27	Varde	Tilladelse til etablering af et dige

Sags-/dokumenttitel er redigeret, så den ikke indeholder person- eller adresseoplysninger.

Bilag 3. Oversigt over adgangssager for Natur- og Miljøklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet i perioden 2011-2018

Sagsnr.	Redigeret sagstitel
NMK-512-00014	Nyborg Kommune - Afslag på nedlæggelse af markvej
NMK-512-00015	Greve Kommune - Offentlig adgang
NMK-512-00016	Aalborg Kommune - Nedlæggelse af privatvej
NMK-512-00018	Mariagerfjord Kommune - Tilladele til nedlæggelse af sti
NMK-512-00019	Middelfart Kommune - Påbud, skilte, sti
NMK-512-00020	Egedal Kommune - Tilladelse til etablering af motionssti
NMK-512-00022	Næstved Kommune - Tilladelse til Susåløbet
NMK-512-00023	Silkeborg Kommune - Tildeling af sejladskoncessioner
NMK-512-00024	Vesthimmerlands Kommune - Offentlig adgang ad sti
NMK-512-00025	Struer Kommune - Benyttelse af strandområde
NMK-512-00026	Lolland Kommune - Påbud om at fjerne af skilte
NMK-512-00027	Allerød Kommune - Nedlæggelse af markvej
NMK-512-00028	Egedal Kommune - Tilladelse til etablering af motionssti
NMK-512-00029	Odsherred kommune - Færdsel på sti
NMK-512-00030	Mariagerfjord kommune - Påbud om åbning af sti og opsætning af skilt
NMK-512-00031	Lolland Kommune - Påbud om genetablering og vedligeholdelse af oppløjet sti
NMK-512-00032	Rebild Kommune - Påbud om adgang ad sti til privat skov
NMK-512-00033	Nyborg Kommune - Afslag på lukning af sti
NMK-512-00034	Læsø kommune - Påbud vedr. hegn, låger og kampesten
NMK-512-00035	Vordingborg kommune - Adgang til skov
NMK-512-00036	Odsherred Kommune - Påbud vedr. hindring af offentlighedens adgang
NMK-512-00037	Silkeborg kommune - Offentlig adgang til areal
NMK-512-00038	Svendborg kommune - Adgangsvej ad markvej i det åbne land
NMK-512-00039	Silkeborg Kommune - Tilladelse til nedlæggelse af vej
NMK-512-00040	Sorø kommune - Tilladelse til lukning af vej
NMK-512-00041	Aalborg Kommune - Afslag på hegning areal
NMK-512-00042	Læsø Kommune - Påbud vedr. hegn og kampesten
NMK-512-00043	Svendborg Kommune - Påbud vedr. retablering markvej
NMK-512-00044	Aalborg Kommune - Påbud vedr. færdselstavle
NMK-512-00045	Faxe kommune - Ændret adgang til Leestrup Skov
NMK-512-00046	Sorø kommune - Tilladelse til lukning af vej

NMK-512-00047	Odsherred Kommune - Påbud vedr. skilt
NMK-512-00048	Svendborg kommune - Skilte mod cykling
NMK-512-00049	Assens Kommune - Påbud om fjernelse af spærring på sti
NMK-512-00050	Odsherred Kommune - Forbud mod at sætte kajak i vandet fra stranden
NMK-512-00051	Roskilde Kommune - Påbud vedr. offentlighedens adgang
NMK-512-00052	Hørsholm kommune - Påbud vedr. murkonstruktion
NMK-512-00053	Norddjurs kommune - Offentlighedens adgang af vej/sti
NMK-512-00054	Stevns Kommune - Offentlig adgang på kirkestien
NMK-512-00055	Skanderborg Kommune - Påbud om uhindret adgang ad markvej
NMK-512-00056	Assens Kommune - Afslag på nedlæggelse af markvej
NMK-512-00057	Læsø Kommune - Påbud vedr. hegn, låger og skilt
NMK-512-00058	Nyborg Kommune - Adgang af markvej
NMK-512-00059	Helsingør kommune - Erstatningsskilt
NMK-512-00060	Egedal kommune - Adgang over ejendom
NMK-512-00061	Nyborg kommune - Påbud om åbning af markvej
NMK-512-00062	Helsingør kommune – Fjernelse af roser
NMK-512-00063	Helsingør Kommune - Spærring af sti
NMK-512-00064	Slagelse kommune - Hindring af færdselsret
NMK-512-00065	Odsherred Kommune - Påbud om fjernelse af hegn og bom
NMK-512-00066	Køge kommune - Retablering af sti
NMK-512-00067	Odsherred Kommune - Påbud vedr. fjernelse af hegn og bom
NMK-512-00068	Ikast-Brande Kommune - Varsling påbud om fjernelse afspærring af sti til skov
NMK-512-00069	Norddjurs Kommune - Adgang ad gennemgående private fællesveje i sommerhusområde
NMK-512-00070	Hørsholm kommune - Påbud vdr. murkonstruktion
NMK-512-00071	Odsherred kommune - Spærring for færdsel
NMK-512-00072	Varde Kommune - Nedlæggelse af markvej
NMK-512-00074	Kalundborg Kommune - Genetablering af oppløjet sti
NMK-512-00075	Frederikshavn Kommune - Nedlæggelse af sti
NMK-512-00076	Odsherred kommune - Påbud vedr. skilte
NMK-512-00077	Frederikssund Kommune - Offentlig adgang langs strand
NMK-512-00078	Svendborg Kommune - Skiltning med forbud mod adgang ad sti
NMK-512-00080	Silkeborg Kommune - Offentlighedens adgang til sti
NMK-512-00081	Silkeborg Kommune - Påbud om fjernelse af skilte og hegn

NMK-512-00082	Naturstyrelsen - Bom ved Fiskebækken
NMK-512-00083	Vordingborg Kommune - Offentlig adgang på skovvej
NMK-512-00084	Mariagerfjord Kommune - Retablering af vej
NMK-512-00085	Bornholms Regionskommune - Bomme
NMK-512-00086	Faxe Kommune - Tilladelse til nedlæggelse af stier
NMK-512-00087	Ikast-Brande Kommune - Færdsel på nord-sydgående trampestier
NMK-512-00088	Vejle Kommune - Tilladelse til flytning af sti
NMK-512-00089	Bornholms Regionskommune - Tilladelse til nedlæggelse af markvej
NMK-512-00090	Randers kommune - Oppløjning af markvej
NMK-512-00091	Silkeborg Kommune - Offentlighedens adgang til sti/markvej
NMK-512-00092	Skive Kommune - Offentlig adgang til Kås
NMK-512-00093	Allerød Kommune - Sletning af privat fællesvej
NMK-512-00094	Mariagerfjord Kommune - Retablering af vej
NMK-512-00095	Skive Kommune - Påbud om retablering af sti
NMK-512-00096	Aalborg Kommune - Påbud vedrørende offentlig adgang
NMK-512-00097	Sorø Kommune - Nedlæggelse af markvej
NMK-512-00098	Lolland kommune - Nedlæggelse af baneoverkørsler
NMK-512-00099	Mariagerfjord kommune - Nedlæggelse af 2 markveje
NMK-512-00100	Tårnby Kommune - Nedtagning af rideforbudsskilte
NMK-512-00101	Faxe Kommune - Offentlig adgang, randzoner
NMK-512-00102	Viborg Kommune - Nedlægge del af vej
NMK-512-00103	Frederikshavn kommune - Stolper med wire
NMK-512-00104	Silkeborg Kommune - Nedlæggelse af vej/sti
NMK-512-00105	Odsherred kommune - Fjernelse af opsat hegn
NMK-512-00106	Odsherred kommune - Fjernelse af opsat hegn
NMK-512-00107	Aalborg Kommune - Påbud om fjernelse af spærring
NMK-512-00108	Hedensted Kommune - Skiltning ved markvej
NMK-512-00109	Ringkøbing-Skjern kommune - Tilladelse til omlægning af adgangsmuligheder
NMK-512-00110	Ringkøbing-Skjern kommune - Afspærring, videoovervågning
NMK-512-00111	Silkeborg Kommune - Begrænsning af adgang, mountainbikes
NMK-512-00112	Mariagerfjord Kommune - Offentlig afgang gennem gårdsplads
NMK-512-00113	Slagelse Kommune - Arealstatus og offentlighedens adgang
NMK-512-00114	Randers Kommune - Forskellige forhold

NMK-512-00115	Silkeborg Kommune - Offentlighedens adgang
NMK-512-00116	Silkeborg Kommune - Markvej/sti, offentlig adgang
NMK-512-00117	Syddjurs Kommune - Nedlæggelse af markvej/sti
NMK-512-00118	Holbæk Kommune - Påbud om lovliggørelse
NMK-512-00119	Faaborg-Midtfyn Kommune - Adgang langs stranden
NMK-512-00120	Varde Kommune - Nedlæggelse af markvej
NMK-512-00121	Faaborg-Midtfyn Kommune - Flytning af eksisterende vildthegn
NMK-512-00122	Silkeborg Kommune - Lindal Skov, begrænset adgang
NMK-512-00123	Næstved Kommune - Matr. 23, Fladså By, Mogenstrup - Offentlig adgang
NMK-512-00124	Silkeborg Kommune - Offentlighedens adgang til sti
NMK-512-00125	Silkeborg Kommune - Offentlighedens adgang til sti/markvej
NMK-512-00126	Fredensborg Kommune - Lukning af jernbaneovergang
NMK-512-00127	Lejre Kommune - Nedlæggelse af markvej
NMK-512-00128	Helsingør Kommune - Nedlæggelse af stiadgang
NMK-512-00129	Lolland kommune - Nedlæggelse af baneoverkørsler
NMK-512-00132	Odense Kommune - Lukning af parkeringsplads og stiadgang
NMK-512-00133	Ringkøbing-Skjern Kommune - Påbud vedr. adgangsforhold
NMK-512-00134	Ringkøbing-Skjern Kommune - Omlægning af passagemuligheder
NMK-512-00135	Syddjurs Kommune - Nedlæggelse af privatvej / privat fællesvej
NMK-512-00136	Syddjurs Kommune -Nedlæggelse af privat sti/vej
NMK-512-00137	Syddjurs Kommune - Nedlæggelse af privat sti/vej
NMK-512-00138	Skanderborg Kommune - Smukfest i Dyrehaven, offentlighedens adgang
NMK-512-00139	Holbæk Kommune - Adgang til Fruerskoven
NMK-512-00140	Frederikshavn Kommune - Adgang til stranden
NMK-512-00141	Favrskov Kommune - Reetablering af markvej
NMK-512-00142	Lolland Kommune - Nedlæggelse af sti
NMK-512-00143	Vordingborg Kommune - Fjernelse af skilt
NMK-512-00144	Viborg Kommune - Offentlig skovadgang
NMK-512-00145	Kalundborg Kommune - Færdsel på udyrket jord
NMK-512-00146	Skanderborg Kommune - Flyvning med vandflyver på Skanderborg sø
NMK-512-00147	Sorø Kommune - Lukning af passage
NMK-512-00148	Hjørring Kommune - Fjernelse af skilte
NMK-512-00149	Næstved Kommune - Udlejning af fartøjer

NMK-512-00150	Ringsted Kommune - Offentlig adgang
NMK-512-00151	Holbæk Kommune - Nedlæggelse af rekreativ sti
NMK-512-00152	Assens Kommune - Nedlæggelse af sti
NMK-512-00153	Skanderborg Kommune - Retablering af adgangsvej
NMK-512-00154	Varde Kommune - Nedlæggelse af markvej
NMK-512-00155	Helsingør Kommune - Retablering af sti / skiltning vedr. adgang
NMK-512-00157	Viborg Kommune - Færdsel igennem gård
NMK-512-00158	Norddjurs Kommune - Påbud, hegn
NMK-512-00159	Svendborg Kommune - Flytning af vildthegn
NMK-512-00160	Kalundborg Kommune - Offentlig adgang
NMK-512-00161	Lolland Kommune - Afslag på nedlæggelse af sti
NMK-512-00162	Lolland Kommune - Afslag på nedlæggelse af sti
NMK-512-00163	Ikast-Brande Kommune - Offentlighedens adgang til Nedergård Skov
NMK-512-00164	Silkeborg Kommune - Afslag på nedlæggelse
NMK-512-00169	Skanderborg Kommune - Skanderborg Sø, vandflyver i rutefart
NMK-512-00170	Næstved Kommune - Forsøgsordning for fartøjer til timesejlads på Susåen
NMK-512-00171	Skanderborg Kommune - Flyvning med vandflyver på Skanderborg sø
NMK-512-00172	Kalundborg Kommune - Genetablering af stiforbindelse
NMK-512-00173	Lolland Kommune - Nedlæggelse af sti
NMK-512-00175	Holbæk Kommune - Lovliggørelse, adgang af sti
NMK-512-00177	Svendborg Kommune – Flytning af vildthegn
NMK-512-00178	Nyborg Kommune - Nedlæggelse / forlægning af markvej
NMK-512-00180	Frederikssund Kommune - Offentlighedens adgang
NMK-512-00181	Hjørring Kommune - Sti
NMK-512-00182	Svendborg og Faaborg-Midtfyn Kommune - Flytning af vildthegn
NMK-512-00184	Gentofte Kommune - Lukning af strandareal
NMK-512-00187	Odsherred Kommune - Nedlæggelse, vejareal
NMK-512-00189	Fredensborg Kommune - Nedlæggelse af vej/sti
Ikke oplyst	Mariagerfjord Kommune - Adgangsforhold

Sagstitlerne er redigerede, så der ikke fremgår person- og adresseoplysninger

Bilag 4. Oversigt over nævnsafgørelser vedrørende naturbeskyttelseslovens adgangsregler publiceret i Miljøretlige Afgørelser og Domme

Reference	Sagsindhold
MAD 2018 251	Digevedtægter efter kystbeskyttelsesloven kunne alene regulere færdsel ift. nedslidning. Øvrig færdsel, herunder cykling, reguleredes efter nbl. § 26 mv.
MAD 2017 381	Afslag på nedlæggelse af skovvej stadfæstet, da væsentlig rekreativ betydning og ej alternative veje.
MAD 2017 380	Påbud om retablering af sti gennem skovdige ophævet, da ej bevist, at stien var lovligt etableret.
MAD 2016 213	Usædvanligt hegn, skovareal omfattede § 3 naturtyper, afslag stadfæstet.
MAD 2015 402	Ej pligt til vedligeholdelse af veje og stier. Afgørelse om adgang over ejendom ophævet.
MAD 2015 220	Hjemmel til at forbyde cykling ved opsætning af låger, da sti ikke var egnet til almindelige cykler.
MAD 2015 198	Tilladelse til nedlæggelse af markvej ophævet uanset tinglyst aftale med Naturstyrelsen vedrørende adgangsforhold i forbindelse med ådalsprojekt.
MAD 2015 197	Påbud om fjernelse af vildthegn på ubebygget sommerhusgrund ophævet, da område ikke kunne henføres til "det åbne land".
MAD 2015 119	Påbud om fjernelse af hegn langs vandløbsbræmme ophævet, da ej bræmmerne ikke var ar anse som udyrket areal og der ikke var offentlig adgang til tilgrænsende arealer.
MAD 2015 67	Ikke hjemmel i § 26a til træffe afgørelse vedrørende offentlige veje/stier.
MAD 2014.474	Afgrænsning mod fjord og sø udgjorde ikke del af forsvarlig hegning, da lovlig offentlig færdsel langs fjord. Lukning af skov ikke udvidet.
MAD 2014 345	Påbud om retablering af sti ophævet, da stien ikke var gennemgående.
MAD 2014 336	Offentlighedens adgang kunne ikke hindres med henvisning til kystbeskyttelseshensyn, men myndighedspassivitet vedrørende en 35 år gammel murkonstruktion.
MAD 2004 208	Afslag på nedlæggelse af privat fællesvej i forbindelse med udstykning ophævet, da der alene var tale om en matrikulær ændring og ikke egentlig nedlæggelse af vejen.
MAD 2014 156	Ikke hjemmel til forbud mod "liste-hunde" i hundeskove.
MAD 2014.318	Ikke adgang i haver, kun hvis strandbred eller kyst. Ophævet afgørelse pga. utilstrækkelig sagsoplysning.
MAD 2014 178	Ikke grundlag for påbud om at fjerne forbudsskilt 2,5 m fra soveværelsesvindue, uanset der var tale om en meget benyttet sti.
MAD 2014 93	Påbud om retablering af nedlagt vejstrækning ophævet, da der var alternativ vejadgang mv.
MAD 2014 82	Påbud om fjernelse af skilte ophævet for grundejerforenings ubebyggede fællesarealer i sommerhusområde, da ej udyrkede arealer.
MAD 2013 2883	Kørespor havde ikke så permanent karakter at det var omfattet af § 26. Skovsti ikke omfattet af § 26a, da skov under 5 ha.
MAD 2013 2843	26a gælder ikke i bymæssig bebyggelse - i modsætning til § 22. Ophævet afgørelse.
MAD 2013.1218	Naturgrunde i sommerhusområde ikke omfattet af § 24. Påbud om fjernelse af skilt ophævet.
MAD 2013 1153	Afslag på dispensation til "oplysnings"-skilt.
MAD 2012 3291	Elhegn med oplukkelige led fundet i strid med adgangsreglerne, da der ikke var tydelig skiltning om lovlig færdsel til fods og på cykel.
MAD 2012 3188	Påbud om etablering af brugervenlig adgang gennem el-hegn ophævet, da der var tale om en offentlig sti som reguleres efter vejlovens regler.

MAD 2012 2284	Afgørelse om adgang efter § 26 ophævet, da arealerne måtte betragtes som skovområde.
MAD 2012 1592	Afslag på nedlæggelse af (skov)vej ophævet, da alternative veje til strand.
MAD 2012 1511	Elhegn på tværs af markvej fundet i strid med § 26. Kommunens afgørelse ophævet.
MAD 2012 3214	Genoptaget og ophævet ved MAD 2014.336 pga. passivitet.
MAD 2012 2393	Fundet at det ikke kunne forbydes at sætte kajak i vandet, kortvarigt placere den på strand og transportere den på sti over udyrket areal, når der var lovlig adgang til fods.
MAD 2011 1934	Påbud om fjernelse af skilte og åbning af låger stadfæstet, da sammenhængende skov over 5 ha trods adskillelse ved ikke-passabel å.
MAD 2011 1734	Sommerhusområde m. naturgrunde ikke anset for udyrket areal. Kommunens afgørelse om offentlig adgang ophævet.
MAD 2011 1101	Badebro vanskeliggjorde færdsel langs strandbred. Påbud om sikring af adgangsret stadfæstet. Ikke grundlag for lukning.
MAD 2011 773	Klage afvist, da accept af nedlæggelse anset for en ikke-afgørelse.

Bilag 5. Oversigt over domme vedrørende naturbeskyttelseslovens adgangsregler publiceret i Ugeskrift for Retsvæsen og Miljøretlige Afgørelser og Domme

Reference	Indhold
MAD 2015.538	T idømt bøde på 2.000 kr. for at kaste grene på en sulkysti og dermed vanskeliggøre offentlighedens adgang til skove.
MAD 2013 962	Beplantning inden for strandbeskyttelseslinjen ikke omfattet af undtagelsen for haver, hvorfor påbud om retablering af passage ad stiforløb for at sikre offentlighedens adgang var gyldigt.
MAD 2013.288	Ikke hjemmel i nbl § 24 eller § 26 til at påbyde adgang for offentligheden til udyrket areal på cirka 30,8 ha., hvorfor Natur- og Miljøklagenævnets påbud om at åbne hegn ophævet som ugyldig.
MAD 2012.450	T idømt bøde på 1.000 kr. for at færdes med hund uden snor i skov.
MAD 2012.380	Ejer dømt 10.000 kr. i bøde for at overtræde naturbeskyttelseslovens regler om offentlig adgang ad markveje ved ikke konstant at holde låge åben i 90 grader.
MAD 2011.269 MAD 2010.1151	Naturklagenævnets ophævelse og hjemvisning af kommunes tilladelse til nedlæggelse af skovsti pga. handicaphensyn truffet på utilstrækkeligt grundlag, hvorfor afgørelsen blev ophævet og sagen hjemvist.
MAD 2011.221	Hensynet til offentlighedens adgang på privat markvej vejede tungere end hensynet til ejerens interesse i at forbyde adgang, selvom færdslen i særlig grad generede privatlivets fred og ville være til gene for den erhvervsmæssige udnyttelse af ejendommen.
MAD 2008.922	Hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 2, til at udsætte afgørelse af ansøgning om nedlæggelse af markvej i to måneder ud over seks måneders fristen af hensyn til en forelæggelse af sagen for det samlede amtsråd.
MAD 2008.1943	Offentlighedens ret til badning ved kysten efter naturbeskyttelsesloven omfatter også retten til nøgenbadning, hvorfor der ikke må skiltes med forbud mod nøgenbadning.
MAD 2008.1394	Offentlig adgang til areal beliggende inden for strandbeskyttelseslinjen i sommerhusområde. Skilt opsat i strid med nbl. § 26.
MAD 2007.166	T frifundet for strafansvar for overtrædelse af nbl § 26, da ejere ved skiltning i henhold til mark- og vejfredslovens § 17 kan nægte offentlighedens adgang til privat skov under 5 ha.
MAD 2007.160	Naturklagenævnet fandtes at have foretaget en begrundet afvejning af de relevante hensyn, der ikke var åbenbar urigtig, og derfor ikke grundlag for at tilsidesætte nævnets afgørelse.