

**12/10-01**

# **Betænkning fra Adgangsudvalget**



**”Naturen giver børn - og voksne for den sags skyld - en mulighed for indsigt i miljøproblemstillingernes grundlæggende karakter uden at den blive unødigt kompliceret, og uden at unødigt vanskelige ord og begreber er nødvendige.**

**Lærer man at blive glad for naturen vil man efter bedste evne forsøge at tage vare på den. Naturen taler til hjertet, og det er det sprog der til syvende og sidst vil overbevise os om det der skal gøres”**

**Kofi Annan  
(Interview i Den Norske  
Turistforenings blad  
Fjell og Vidde nr. 6/01)**



## Indholdsfortegnelse:

<b>1.</b>	<b>Adgangen til naturen</b>	<b>7</b>
<b>2.</b>	<b>Udvalgets nedsættelse og arbejde</b>	<b>11</b>
<b>3.</b>	<b>Adgangsudvalgets generelle overvejelser</b>	<b>13</b>
3.1.	Friluftslivets betydning	13
3.2.	Udviklingen i det åbne land	15
3.3.	Generelle problemer knyttet til eksisterende lovgivning	18
3.4.	Udenlandske regler om adgang til naturen	20
3.5.	Friluftslivets behov	20
3.6.	Regler og frivillighed	23
3.7.	Hvilke hensyn skal tilgodeses ved fremme af friluftslivets muligheder	26
3.7.1.	Beskyttelse af det vilde dyre- og planteliv	27
3.7.2.	Produktionsinteresser, herunder jagtudlejning	28
3.7.3.	Andre former for friluftsliv	29
3.7.4.	Privatlivets fred	29
3.7.5.	Ejerinteressen	29
3.8.	Ulovlig skiltning/skræmmeskiltning	30
3.9.	Brand, tyveri- og hærværksordningen	30
3.10.	Afsluttende kommentarer	30
<b>4.</b>	<b>Udvalgets forslag</b>	<b>32</b>
4.1.	Generelt	32
4.1.1.	Mark- og vejfredslovens § 17 og privatvejsloven	33
4.1.2.	Betegnelserne anlagte veje og befæstede stier	34
4.1.3.	Skiltning	35
4.1.4.	Offentlighedens adgang må ikke forhindres eller vanskeliggøres	36
4.1.5.	Adfærdsnormer	36
4.2.	Veje og stier i det åbne land	36
4.2.1.	Færdsel til fods på veje og stier i det åbne land	37
4.2.2.	Cykling på veje og stier i det åbne land	37
4.2.3.	Ridning på veje og stier i det åbne land	39
4.2.4.	Tidsrummet for den lovlige færdsel på veje og stier i det åbne land	40
4.2.5.	Nedlæggelse/omlæggelse af veje og stier i det åbne land	41
4.2.6.	Lukning (ved skiltning) af veje og stier i det åbne land	43
4.2.7.	Særligt om sommerhusområder	43
4.2.8.	Vejregistre	44
4.2.9.	Skiltning af sammenhængende ruteforløb	45
4.3.	Skove	45
4.3.1.	Adgang til skovens veje og stier	45
4.3.2.	Færdsel til fods i private skove	46
4.3.3.	Cykling i private skove	48
4.3.4.	Ridning i private skove	49
4.3.5.	Tidsrummet for den lovlige færdsel i private skove	50

4.3.6.	Sikring af offentlighedens adgang i forbindelse med salg af offentlige skove	50
4.3.7.	Udvidelse af reglerne for offentlige skove til at omfatte pensionskasser m.v.	50
4.3.8.	Reglerne i adgangsbekendtgørelsen om organiserede aktiviteter	51
4.4.	Det åbne land	55
4.4.1.	Færdsel til fods i det åbne land	56
4.4.2.	Cykling i det åbne land	58
4.4.3.	Ridning på udyrkede arealer	58
4.4.4.	Tidsrummet for den lovlige færdsel på private, udyrkede arealer	58
4.4.5.	Hegning på private arealer	59
4.5.	Strande	59
4.5.1.	Stranddefinitionen	59
4.5.2.	Løse hunde på stranden	60
4.5.3.	Ridning på stranden	61
4.5.4.	Motorkørsel på stranden	61
4.5.5.	Teltning på stranden	62
<b>5.</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b>	<b>64</b>

#### **Bilag:**

1. Kommissorium for Udvalget om reglerne om offentlighedens adgang til naturen.
2. Adgangsudvalgets sammensætning.
3. Rapport fra JUSCONSULT (2001), Retten til at færdes i naturen – en sammenligning af lovgivningen i ni europæiske lande og delstater.
4. Notat af 9. oktober 2001 fra Kommunernes Landsforening vedr. opgavefordelingen mellem myndighederne.

## 1. Adgangen til naturen

Vores velfærd er stærkt knyttet til mulighederne for at færdes i naturen.

Vi dyrker næsten alle en eller flere former for friluftsliv. Vi tager alene eller med familien på skovtur, til stranden, lufter hunde i naturen. Nogle er spejdere, andre orienteringsløbere, lystfiskere, jægere, ryttere. Et lille udvalg af eksempler på friluftsliv.

Undersøgelser bekræfter, at friluftslivet gavner både vor psykiske og fysiske velbefindende. Friluftslivet skaber interesse for og viden om naturen og kulturmiljøet og kan dermed fremme en bæredygtig forvaltning af vores natur og kulturmiljø. Friluftslivet giver oplevelser og livskvalitet.

På grund af friluftslivets sundhedsmæssige betydning, og fordi gode muligheder for friluftsliv efterspørges af udenlandske turister, har friluftslivet en samfundsøkonomisk betydning.

Danmark er et af de lande i Europa, der har det forholdsmæssigt største areal under plov. Det betyder omvendt, at Danmark er et af de lande i Europa, der i forhold til landets areal har det mindste areal med natur. De naturgivne forhold egner sig godt til landbrug, og landbrugsproduktionen har betydning for vores velfærd.

Landskabet har ikke mindst gennem de sidste 4-5 årtier undergået store forandringer, der har eller kan få betydning for friluftslivet. I dag bor ca. 85 % af befolkningen i bykommuner, mens 15 % bor i landkommuner.

Friluftslivets vilkår er således også under forandring.

Eksempelvis medfører strukturudviklingen i landbruget et mindre behov for markveje, og det har betydet, at den mere rekreative færdsel på landet ofte kun kan finde sted på det offentlige vejsystem. Barrierer for den rekreative færdsel kan være skabt ved etablering af større trafik anlæg m.v.

En modsat rettet tendens er etablering af rekreative veje og stier som led i naturforvaltningsprojekter – af amterne og kommunerne, og hvor grundejere frivilligt etablerer spor i landskabet.

Det er en realitet, at arealer til friluftsliv i Danmark er begrænsede.

Det er derfor vigtigt at skabe de bedste muligheder for friluftsliv og samtidig tage hensyn til beskyttelsen af det vilde dyre- og planteliv, produktionsinteresser, andre former for friluftsliv, privatlivets fred og ejerinteresser i øvrigt.

Wilhelmudvalget er fremkommet med en række anbefalinger om at skabe bedre vilkår for naturen i Danmark.

Adgangsudvalgets hovedopgave har været at vurdere, om der er behov for at ændre de regler, der har betydning for offentlighedens adgang til naturen.

Adgangsudvalget har bl.a. skullet vurdere, i hvor stort et omfang forbedrede adgangsmuligheder for offentligheden kan sikres ad frivillighedens vej, og overveje, om der skal stilles forslag om nye regler, der ændrer befolkningens muligheder for adgang til naturen.

I udvalget er der enighed om, at de to metoder til sikring af friluftslivets behov ikke er hinandens modsætning, men at de supplerer hinanden.

Udvalgets forslag skal således ses som resultatet af diskussionerne om, hvor grænserne mellem de almindelige adgangsregler og aftaleområdet i fremtiden bør være.

I udvalget er der ikke enighed om alle forslag, men udvalget har i enighed fremsat forslag til regelændringer og forenklinger for friluftslivet, der forbedrer såvel det almindelige som det organiserede – herunder det foreningsorganiserede – friluftslivs muligheder.

Blandt disse forslag kan nævnes:

- Indførelse af en procedure, som sikrer, at private veje og stier på landet af væsentlig rekreativ interesse kun kan nedlægges, hvis der etableres alternative adgangsmuligheder.
- Forenkling og udvidelse af adgangen til at færdes på veje og stier. Færdsel til fods bliver tilladt på alle veje og stier. Cykling bliver tilladt på alle veje samt stier, der fremtræder som egnet til cykling.
- Rytterne sikres muligheder for ridning i havstokken og bedre muligheder for at ride på private veje og stier på landet samt på private fællesveje i private skove.
- Af hensyn til bl.a. morgenmotionister udvides åbningstiden for færdsel i private skove og på udyrkede arealer med en time (kl. 6-7).
- Det organiserede friluftsliv får det nemmere: Reglen om, at organiserede aktiviteter med over 30 deltagere kræver tilladelse, ændres for skoleklasser og spejdere til en regel om organiserede aktiviteter med over 50 deltagere. Reglen om, at offentligt annoncerede arrangementer kræver ejerens tilladelse, opblødes, således at der for mindre arrangementer bliver tale om en anmeldelsesordning uden brugerbetaling, ligesom det sikres, at foreningsaktiviteter på offentlige arealer ikke kan betinges af afgifter el.lign., medmindre der er tale om særligt omkostningskrævende ydelser.
- Der bliver bedre adgang til private, udyrkede arealer. Der gives adgang til hegnede, private, udyrkede arealer ad stenter, gennem låger m.m., medmindre der er græssende dyr. Endvidere bliver det muligt at kræve hegn fjernet, der kun har til formål at holde offentligheden ude.
- Der bliver adgang til at stå på ski på snedækkede marker, hvis det kan foregå uden skader på afgrøderne.



Udvalget foreslår, at det i private skove bliver tilladt at gå og gøre ophold i skovbunden i umiddelbar nærhed af skovens veje og stier. Dette forslag indebærer, at det bliver tilladt at gå og slå sig ned på en åben plet, nær brinken af et vandløb eller en sø, der ligger 10-15 meter fra skovens veje og stier, hvor det vil være naturligt for den almindelige skovgæst at slå sig ned, plukke blomster, bær eller svampe. Friluftsrådet går ikke imod dette forslag, men kan samtidig heller ikke tilslutte sig forslaget.

I nogle spørgsmål er udvalget delt:

- Udvalget finder, at der gennem aftaler om stinet og ruteforløb bør skabes væsentligt øgede muligheder for offentligheden til at færdes på landet, og at der efter en periode på 5 år skal tages politisk stilling til sådanne aftalers udbredelse.

Amtsrådsforeningens, Danmarks Idræts-Forbunds, Danmarks Naturfredningsforenings, Danske Gymnastik- & Idrætsforeningers, Friluftsrådets og Kommunernes Landsforenings medlemmer af udvalget foreslår imidlertid, at der allerede nu indføres regler, der giver adgang til færdsel til fods i de dyrkningsfri bræmmer langs vandløb og søer under 1 ha., der er en del af disse vandløb. Der gives desuden sejlene adgang fra vandsiden til ophold på de dyrkningsfri bræmmer langs vandløb og søer.

- Amtsrådsforeningens, Danmarks Idræts-Forbunds, Danmarks Naturfredningsforenings, Danske Gymnastik- & Idrætsforeningers, Friluftsrådets og Kommunernes Landsforenings medlemmer af udvalget foreslår, at der fastsættes regler, der sikrer offentlighedens adgang ved salg af offentlige skove, således at reglerne for offentlige skove altid skal gælde, hvis en skov først én gang har været omfattet af disse regler.

Danmarks Jægerforbunds, Dansk Familielandbrugs, Dansk Skovforenings og Landboforeningernes medlemmer af udvalget mener, at det bør være op til sælgerne at fastsætte vilkår i forbindelse med sådanne handler.

- Amtsrådsforeningens, Danmarks Idræts-Forbunds, Danmarks Naturfredningsforenings, Danske Gymnastik- & Idrætsforeningers og Friluftsrådets medlemmer af udvalget foreslår, at der fastsættes regler, således at reglerne for offentlige skove udvides til at omfatte også skove ejet af fonde og pensionskasser.

Danmarks Jægerforbunds, Dansk Familielandbrugs, Dansk Skovforenings og Landboforeningernes medlemmer af udvalget opfordrer til, at spørgsmålet tages op af de kompetente organer.

- Danmarks Idræts-Forbunds, Danmarks Naturfredningsforenings, Danske Gymnastik- & Idrætsforeningers og Friluftsrådets medlemmer af udvalget foreslår, at der indføres en hjemmel i naturbeskyttelsesloven til at regulere bilkørslen på de vestjyske strande, der fungerer som veje.

Amtsrådsforeningens, Danmarks Jægerforbunds, Dansk Familielandbrugs, Dansk Skovforenings, Kommunernes Landsforenings og Landboforeningernes medlemmer af

udvalget mener, at bilkørsel på strande er et lokalt/regionalt anliggende, og at de gældende regler, der giver kommunerne mulighed for at gribe ind overfor bilkørslen, derfor er tilstrækkelige.

Der er enighed i udvalget om, at der fortsat skal være muligheder for ejerne til at indskrænke færdslen nogle steder, hvis den er til væsentlig gene for den erhvervsmæssige udnyttelse af ejendommen, privatlivets fred eller af hensyn til naturen. Også amtet kan indskænke færdslen under særlige omstændigheder.

Der er desuden enighed i udvalget om

- at udvalgets arbejde under alle omstændigheder bør følges op af en informationskampagne.
- at anbefale kampagne, som har til formål at få fjernet alle ulovlige skilte og andre skilte, der ved deres form og indhold forsøger at forhindre/begrænse offentlighedens lovlige færdsel i naturen.

---0---

Adgangsudvalget har bl.a. på grund af tidspres ikke gennemført analyser af, hvilke økonomiske og administrative konsekvenser gennemførelsen af de enkelte forslag vil kunne medføre. Udvalget har heller ikke taget stilling til et forslag fra Kommunernes Landsforening om, at der som en fortsættelse af udvalgets arbejde bør tages stilling til, om amter eller kommuner skal være myndighed for så vidt angår de forskellige forslag, idet Kommunernes Landsforening ikke er enig i, at amtet som udgangspunkt skal være myndighed på området.

## 2. Udvalgets nedsættelse og arbejde

Miljø- og energiministeren bad den 29. juni 1998 Skov- og Naturstyrelsen om at udarbejde en redegørelse om de rekreative færdselsmuligheder i det åbne land. Anmodningen var bl.a. foranlediget af en fælleshenvendelse af 21. april 1998 fra Danmarks Naturfredningsforening og Friluftsrådet til trafikministeren, by- og boligministeren, ministeren for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og miljø- og energiministeren.<sup>1</sup>

Skov- og Naturstyrelsen udarbejdede herefter i samarbejde med disse ministerier en redegørelse, der primært beskriver det eksisterende lovgrundlag om mulighederne for den rekreative færdsel på veje og stier i det åbne land.<sup>2</sup>

Denne redegørelse resulterede i, at miljø- og energiministeren den 27. april 2000 inviterede til en konference under overskriften ”Er lovgivningen om offentlighedens adgang til naturen i pagt med tiden?”.

Konferencen blev afholdt på Kolle Kolle den 13. juni 2000.

Konferencen var forberedt af en arbejdsgruppe med deltagelse af repræsentanter fra Friluftsrådet, Danmarks Naturfredningsforening, De danske Landboforeninger (nu Landboforeningerne), Dansk Familielandbrug, Landbrugsrådet, Dansk Skovforening, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Forskningscentret for Skov & Landskab samt Skov- og Naturstyrelsen.

Konferencen er dokumenteret i en 185 sideres rapport indeholdende forberedelsesmateriale, taler, indlæg og debat i plenum og materialet fra konferencerapporten.<sup>3</sup>

På konferencen foreslog miljø- og energiministeren, at der blev nedsat et udvalg, der skulle undersøge offentlighedens adgang til naturen.

På et møde den 2. oktober 2000 med repræsentanter for Jordbrugsorganisationerne, de kommunale organisationer samt Friluftsrådet og Danmarks Naturfredningsforening, blev der enighed om et kommissorium for udvalget. Miljø- og energiministeren gav på mødet udtryk for, at han gerne så, at udvalget kunne nå frem til et kompromis, som betød reelle forbedringer for friluftslivet.

Ifølge kommissoriet (bilag 1) skal udvalget bl.a.:

- Analysere de gældende regler med henblik på at vurdere, om der er behov for justeringer, forenklinger, klargøringer m.v.
- Vurdere i hvor stort et omfang forbedrede adgangsmuligheder for offentligheden kan sikres ad frivillighedens vej.

---

<sup>1</sup> J.nr. SN 1996-101-0230 akt nr. 1.

<sup>2</sup> Redegørelse om de rekreative færdselsmuligheder på veje og stier i det åbne land. Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen 1999 findes optrykt som bilag 3.6.1 i rapporten fra Adgangskonferencen, jfr. note 3.

<sup>3</sup> Konferencerapport ”Er lovgivningen om offentlighedens adgang til naturen i pagt med tiden?”, KolleKolle 13. juni 2000, Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, j.nr. SN 1996-0642/FRI-0004.

- Overveje om der skal stilles forslag om nye regler, der ændrer befolkningens muligheder for adgang til naturen.
- Belyse eventuelle forslag til regelændringers betydning for naturbeskyttelsen, friluftslivet og ejerinteresserne.

Statsministeren lagde i sin redegørelse ved Folketingets åbning den 3. oktober 2000 op til en debat om, hvorvidt befolkningens adgang til naturen i tilstrækkelig grad er sikret.

Regeringen udpegede chefkonsulent i Forbrugerrådet Benedicte Federspiel som formand for udvalget og udvalget fik en sammensætning svarende til ovennævnte forberedelsesgruppe suppleret med Danmarks Jægerforbund, Danmarks Idræts-Forbund, Danske Gymnastik- & Idrætsforeninger, Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, og Trafikministeriet. Udvalget har været sekretariatsbetjent af Skov- og Naturstyrelsen, Friluftskontoret, bistået af Forskningscentret for Skov & Landskab og Danmarks Miljøundersøgelser. Deltagerkredsen fremgår af bilag 2.

På baggrund af Adgangskonferencen blev der desuden nedsat et Skilteudvalg som bl.a. skulle udarbejde en kampagne med henblik på at få fjernet alle skilte i det åbne land, som ulovligt forbyder færdsel, eller som har til formål at give folk den opfattelse, at det er ulovligt at færdes det pågældende sted.<sup>4</sup> Udvalgets arbejde er nærmere omtalt i afsnit 3.8. og 3.9. Skilteudvalget har bestået af repræsentanter fra Landboforeningerne (som også repræsenterer Dansk Familielandbrug), Dansk Skovforening, Friluftsrådet, Danmarks Naturfredningsforening og Amtsrådsforeningen.

Adgangsudvalget afholdt efter sit konstituerende møde en besigtigelse, hvor udvalgets medlemmer fik lejlighed til at se, hvorledes naturbeskyttelseslovens adgangsbestemmelser fungerer i praksis. Herefter har udvalget afholdt tre temamøder, hvor udvalget har drøftet adgang til skove, til det åbne land – herunder strande – og til veje og stier. På de efterfølgende møder har udvalget drøftet forslag til ændringer i de gældende regler. Udvalget har afholdt i alt 12 møder og afgivet sin betænkning den 12. oktober 2001.

Adgangsudvalget har nedsat et underudvalg til drøftelse af reglerne for organiserede aktiviteter. Organiserede aktiviteter kræver normalt ejerens tilladelse, selvom færdsel og ophold sker i overensstemmelse med reglerne i naturbeskyttelsesloven. Repræsentanter for det organiserede friluftsliv og for lodsejere har redegjort for deres synspunkter overfor undergruppen på 2 møder.

Adgangsudvalget har ikke beskæftiget sig med sejlads. **Udvalget anbefaler**, at reglerne om sejlads i naturbeskyttelsesloven og i vandløbsloven ses i sammenhæng i forbindelse med revision af vandløbsloven.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Kommissoriet fremgår af skrivelse af 29. januar 2001, j.nr. SN 2001-402-0015

<sup>5</sup> Skrivelse af 30. januar 2001, j.nr. SN 2001-402-0011 akt. nr. 4 fra Danmarks Idræts-Forbund.

### 3. Adgangsudvalgets generelle overvejelser

#### 3.1 Friluftslivets betydning

Friluftslivet har en positiv indflydelse på menneskets fysiske og psykiske velbefindende og adgang til naturen har dermed stor betydning for vores trivsel. Samtidig er stilfærdigt friluftsliv<sup>6</sup> en miljøvenlig aktivitet, som fremmer sundhed, giver forståelse for naturen, kulturmiljøet og jordbrugets vilkår samt medfører store oplevelser.

Forskning i friluftslivets betydning for sundheden viser<sup>7</sup>, at man kan måle sig frem til en gunstig påvirkning af f.eks. blodtrykket og evnen til at styre musklerne (motorik) efter ophold i naturen. Flere undersøgelser tyder på, at ophold i grønne områder øger modstanddygtigheden mod sygdomme.

Friluftslivet kan gavne sundheden såvel fysisk som psykisk af flere grunde.<sup>8</sup>

*Dagslyset* har indflydelse på vitaminstatus og hormonbalance. Udeophold kan bl.a. bidrage til at modvike knogleskørhed, justere menneskets biologiske ur og forbedre søvnkvaliteten. Dette virker igen ind på tilstande af depression og angst. Specielt de årstidsbestemte depressioner mindskes i omfang og styrke.

*Luften* i naturområder er i reglen mindre belastet med støv, bakterier, virus og husstøvmider etc. Lave niveauer af støv og stoffer i indåndingsluften gør lungerne mindre irriterede og dermed bedre i stand til at modstå f.eks. giftige gasser.

*Oplevelsen af de grønne områder og naturen* har betydning for stressniveau, koncentrationsevne og muligheden for at komme sig efter hverdagens og byens mange indtryk. Stress-tolerance og koncentrationsevne øges.

*Friluftaktiviteter* opøver balanceevne og muskler samt forbedrer konditionen. Koordination, spændstighed og muskelstyrke øges.

Friluftsliv er derfor en vigtig sygdomsforebyggende faktor i en verden, hvor kredsløbs- og/eller fedmerelaterede dødsfald er i stigning. Friluftsliv betyder således færre sygedage, mindre sygdom etc.

I Danmarks nationale strategi for bæredygtig udvikling<sup>9</sup> hedder det bl.a.: Friluftsliv og naturoplevelser har betydning for befolkningens velbefindende og livskvalitet. Det er vigtigt

---

<sup>6</sup> Betegnelsen friluftsliv bruges især om en lang række menneskelige aktiviteter, der foregår i fritiden uden for hjemmet, arbejdspladsen og sportspladsen, og som vælges af lyst. Stort set hele befolkningen dyrker - i et eller andet omfang - friluftsliv på havet, langs kysterne, i skovene, i byernes parker, ved søer og en række andre steder i det åbne land. En del af dette friluftsliv er uorganiseret, en del organiseret. Stilfærdigt friluftsliv dækker til eksempel vandreturen, løbeturen eller cykel/rideturen.

<sup>7</sup> Holm, Stine og Tvedt, Tilde (1998): De grønne områder og sundheden, Forskningscentret for Skov & Landskab,

<sup>8</sup> Hälsa på lika villkor – andre steget mod nationella folkhälsomål. Delbetänkanda av Nationella folkhälso-kommittén. Statens offentliga utredningar 1999: 137. side 245.

at befolkningen bakker op om en bæredygtig natur- og miljøpolitik. Derfor skal befolkningen have bedre adgang til både egentlig natur, skove og det øvrige åben land.

I det svenske folkesundhedsprogram indgår adgang til grønne områder og natur som et af målene for den forebyggende indsats.<sup>10</sup>

Den norske regering fremlagde i foråret 2001<sup>11</sup> for Stortinget en melding om friluftsliv med undertitlen ”En vej til højere livskvalitet”. Heri betegnes friluftslivet som et velfærdsgode som skal sikres og fordeles jævnt i befolkningen som et bidrag til god livskvalitet, øget trivsel, bedre folkesundhed og en bærekraftig udvikling. Som i Sverige indgår friluftsliv i sundhedspolitikken i Norge.

Friluftsliv skaber desuden interesse for og viden om naturen. Friluftslivet er således med til at fremme forståelsen for naturen og kulturmiljøet og kan dermed fremme en bæredygtig forvaltning af vores natur og kulturmiljø.

Friluftsliv kan øge den enkeltes engagement og skabe medansvar. Og friluftslivet er ofte rammen om givende socialt samvær.

Endelig giver friluftslivet mange og nye oplevelser, som i sig selv har værdi og er med til at skabe livskvalitet for den enkelte.

Friluftsrådet formulerede det således i en pressemeddelelse i april 2000 og udvalget er enig:

”Hvis ikke vi skaber oplevelsesmuligheder kan resultatet blive en fremmedgjorthed over for naturen. En fremmedgjorthed, der kan føre til modsatrettede yderligheder i form af større ligegyldighed over for naturen og miljøet eller til en nærmest religiøs beskyttelsestrang.

I værste fald kan en sådan fremmedgjorthed også føre til stærke modsætningsforhold mellem bybefolkning og produktionsvirksomhederne i det åbne land, og mellem de forskellige friluftaktiviteter indbyrdes.

Derfor gælder det om at give så mange som muligt indsigt i og forståelse for et hensynsfuldt samspil mellem naturen og produktionen i det åbne land.

Det gælder kort og godt om at berige naturen, og om at lade naturen berige os”.

På grund af friluftslivets sundhedsmæssige betydning, og fordi gode muligheder for friluftsliv efterspørges af udenlandske turister, har friluftsliv en samfundsøkonomisk betydning.

Der er enighed i udvalget om friluftslivets store betydning og om, at mulighederne for friluftsliv derfor skal fremmes ved at skabe de bedst mulige rammer herfor.

---

<sup>9</sup> Udvikling med omtanke – fælles ansvar, Regeringen, juni 2001.

<sup>10</sup> Vallgård, S. (2001): Et program for folkesundheden og velfærdsstaten. Ugeskrift for læger 163/3 s. 326-329.

<sup>11</sup> St. meld. Nr. 39. Det kongelige miljøverndepartement

Mulighederne fremmes ved at skabe gode rammer i form af en rig og varieret natur, gerne tæt på de store byer, og ved gennem lettilgængelig information at fortælle om mulighederne. Planlægningen skal desuden sikre adgang ad sammenhængende rutenet og sikre de fornødne støttepunkter.

Friluftslivet fremmes også ved at udforme lovene og reglerne, så det bliver nemt og enkelt at dyrke for det enkelte menneske og nemt og enkelt for foreninger, lodsejere eller myndigheder at arrangere ture og aktiviteter i naturen. Der skal være plads til improvisation og spontanitet.

Friluftslivet fremmes også ved at gøre det nemt og enkelt for foreninger og organisationer at engagere sig i friluftsliv.

Udvalget har noteret sig, at repræsentanter for 15 frivillige organisationer sammen med repræsentanter for regeringen, amterne og kommunerne er blevet enige om oplæg til frihedsbrev, et charter, for samspillet mellem det frivillige Danmark og det offentlige Danmark<sup>12</sup>. Formålet med chartret er at styrke og udvikle samarbejdet mellem det frivillige og det offentlige Danmark. Formålet er også at synliggøre og styrke det frivillige arbejde og at gøre det nemmere at være frivillig.

På grund af friluftslivets store betydning vil det være et mål ikke blot at udnytte den eksisterende plads bedre, men også at skabe mere plads og nye muligheder med henblik på at mange flere mennesker får mulighed for at dyrke friluftsliv. I afsnit 3.6 diskuteres om dette mål bedst nås gennem frivillighed og/eller regelændringer.

Udvalget lægger samtidig stor vægt på, at fremme af friluftslivets muligheder sker under iagttagelse af en række hensyn. Disse hensyn redegøres der for i afsnit 3.7.

### **3.2. Udviklingen i det åbne land**

Generelt udvikler anvendelsen af det åbne land sig i takt med den gradvise forøgelse af samfundets velstand. Landskabet har af en række årsager ikke mindst de seneste 4-5 årtier undergået store forandringer, ligesom der fortsat sker store forandringer, der har eller kan få, betydning for friluftslivet.

Der er generelt tale om en udvikling bort fra, at det alene er produktion, der definerer anvendelsen af arealerne. Natur-, miljø- og landskabsværdier, samt rekreative, æstetiske og etiske værdier er en del af samfundets velfærd. Samtidig fører samfundsudviklingen i Danmark til flere krav, som skal opfyldes gennem arealanvendelsen, og som dermed kan føre til konkurrence om arealerne. Bedre planlægning og øget integration af forskellige sektorhensyn kan dog ofte mindske konflikterne, sikre kvaliteten og fremme flersidigheden i anvendelsen af det åbne land<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> <http://www.kum.dk>, charter til debat, debatoplæg.

<sup>13</sup> Miljø- og Energiministeriet (1999). Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse 1999.

Det har de seneste 10-12 år været målet i løbet af 80-100 år at fordoble skovarealet. Endvidere har Wilhjelmudvalget i 2001 anbefalet, at arealet med vandløbsnære engarealer, strandenge og overdrev i løbet af 10-15 år øges med ca. 100.000 hektar svarende til godt 2% af landets areal samtidig med, at der gennemføres en tilsvarende tilpasning af skovrejsningsmålsætningen, således at der bliver tale om en samlet målsætning for forøgelse af arealet med natur og skov.<sup>14</sup>

Som led i naturforvaltningsarbejdet er der i perioden 1989-1998 på tidligere landbrugsarealer etableret ca. 14.000 hektar med skov, sø, eng, strandeng, hede, overdrev osv. svarende til ca. 0,3% af landets areal.<sup>15</sup> Alene som led i Vandmiljøplan II fra 1998 er der endvidere lagt op til en forøgelse af skovarealet med ca. 20.000 hektar og af arealet med våde områder med ca. 8-12.000 hektar.

Også landbruget undergår store forandringer. Blandt andet medfører landbrugets strukturudvikling færre, men større landbrug. I første halvdel af 1900-tallet lå antallet af landbrugsbedrifter på godt 200.000. Antallet af bedrifter faldt fra 196.000 omkring 1960 til 113.000 omkring 1975<sup>16</sup> og udgjorde i 1999 55.800 bedrifter<sup>17</sup> med en stadig faldende tendens. Det anslås, at der i dag er ca. 53.500 bedrifter tilbage. Bedrifternes gennemsnitlige areal er i konsekvens heraf vokset til i 1999 at udgøre i gennemsnit 46,8 hektar, hvor den gennemsnitlige størrelse af en landbrugsbedrift i 1960 lå på 15,8 hektar og i 1975 på næsten 23 hektar. Samtidig er andelen af bedrifter med et arealtilliggende på mere end 50 hektar steget fra 22% til 31%, og de større bedrifiers andel af arealet er øget fra 55% til 70%.<sup>18</sup> Reduktionen i antallet af bedrifter er mest udtalt blandt heltidsbedrifter, mens antallet af deltidssbedrifter er mere stabilt, men også her har der dog været en svagt faldende tendens de sidste 10 år.<sup>19</sup> I dag udgør landbrugsarealet næsten 62% af landets areal.

Udviklingen betyder også, at der bliver relativt flere ejere på landet, som ikke har længere tilknytning til landbrugserhvervet eller landbrug som primært erhverv.

Strukturen medfører et andet behov for markveje til produktionsformål. Undersøgelser i fire områder i Jylland fra 1950 til 1988 viser, at markveje er gået tilbage med op til ca. 50%.<sup>20</sup> Ikke alle de forsvundne veje har haft rekreativ betydning, men udviklingen betyder, at adgangen til potentielle friluftsområder i det åbne land er reduceret. Dertil kommer, at også mange kulturhistoriske stiforløb (kirkestier, poststier, skolestier, møllestier m.v.) er forsvundet i takt med samfundsudviklingen, herunder centraliseringen og udviklingen i den kollektive trafik og privatbilismen.

---

<sup>14</sup> Wilhjelmudvalget (2001). En rig natur i et rigt samfund.

<sup>15</sup> Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen (1999). NATURforvaltning gennem 10 år / 1989-1998.

<sup>16</sup> Landbrugs- og Fiskeriministeriet, Strukturdirektoratet for Landbrug og Fiskeri (1996). Landbruget i planlægningen – planlægningens og arealreguleringens betydning for landbruget.

<sup>17</sup> Se note 16.

<sup>18</sup> Se note 16.

<sup>19</sup> Se note 16.

<sup>20</sup> Højring Katrine og Caspersen Ole Hjort (1999). Landbrug og landskabsæstetik. Udviklingen i landbruget 1950-1995 og dens konsekvenser for landskabets oplevelsesmæssige indhold, Park og Landskabsserien Nr. 25-1999, Forskningscentret for Skov & Landskab.



Denne udvikling har for mange landsbysamfund betydet at den rekreative færdsel ofte kun kan finde sted på det offentlige vejsystem, typisk landevejen gennem byen.

Udviklingen har tillige medført to modsatrettede tendenser i anvendelsen af en del af landbrugsarealet. På den ene side er muligheden for færdsel på uhegnede, udyrkede arealer blevet mindre, fordi mange arealer, der tidligere var uden for omdrift i dag dyrkes. Denne tilbagegang blev dog i store træk stoppet som følge af naturskyttelseslovens bestemmelser i medfør af lovens § 3.

På den anden side er dyrkningen i de seneste år opgivet på en række marginale arealer, således at der er blevet mulighed for mere adgang<sup>21</sup>.

Op i gennem 90'erne har endvidere en betydelig andel af landbrugsarealet i omdrift været braklagt. Således var ca. 186.000 hektar svarende til ca. 7% af landbrugsarealet i 1999 braklagt med tilskud under EU's reformbrakordning<sup>22</sup>.

Landskabet ændrer sig også på mange måder i en for friluftslivet positiv retning. Siden 1992 er der, som det senere anføres, etableret mange offentlige og private stier og stisystemer, samt gennemført naturgenopretnings- og skovrejsningsprojekter mv. med offentlig adgang. Ser man samlet på arealanvendelsen i Danmark, er jordbrugsarealet faldet med ca. 300.000 ha siden 1970, hvoraf størstedelen er gået til byudvikling og rekreative formål.

Dagens og fremtidens landskab er og vil således blive et andet end det landskab, som adgangsreglerne i naturbeskyttelsesloven tager sit udgangspunkt i.

Der er mange eksempler på, at landskabet er åbnet af hensyn til friluftslivet med etablering af veje og stier. Der kan nævnes en lang række stier og stiforløb, der er etableret i samarbejde mellem kommuner, Skov- og Naturstyrelsen, grønne organisationer og lodsejere, etablering af stisystemer på nedlagte banestrækninger, langs Holme Å, Jyske Ås, på Hærvejen, etc. Endvidere kan det nævnes, at der af amtskommuner og kommuner er etableret stisystemer op til og omkring naturområder og flere byer blandt andet ved hjælp af ekspropriation.

Flere amter og kommuner arbejder desuden aktivt for at tiltrække turister der søger naturoplevelser. Her er et veludviklet og sammenhængende stisystem et af redskaberne, som også lokalbefolkningen får glæde af.

Desuden er der etableret ydmyge trampestier. Det landsdækkende projekt "Spor i landskabet" er et mere systematisk eksempel herpå. Inden for rammerne af dette projekt er der etableret over 60 spor med tilhørende formidling, hvor der gives offentligheden mulighed for ad markerede ruter at færdes i områder, der ellers mange steder ikke ville have været offentligt tilgængelige.

Generelt har den andel af befolkningen bosiddende i det åbne land, der har direkte tilknytning til landbruget, været støt faldende de seneste 4-5 årtier. Således kan man i runde tal i

---

<sup>21</sup> De Danske Landboforeninger (2000). Landøkonomisk oversigt 2000.

<sup>22</sup> Se note 14.

dag sige, at ca. 15% af befolkningen bor i landkommuner, mens ca. 85% bor i bykommuner.<sup>23</sup> Kun ca. 3% har direkte eller indirekte tilknytning til landbrug, mens 12% af befolkningen således ”blot” bor i landdistrikterne.

Etablering af større veje og nye baneanlæg/omlægning af gamle anlæg har afskåret en lang række muligheder for at komme på tværs i landskabet.<sup>24</sup> Denne tendens forstærkes i disse år hvor Banestyrelsen ønsker at nedlægge eksisterende overgange. Der er derfor behov for at etablere muligheder for menneskepassage ved gennemgående ruteforløb.

I regionplanlægningen fastlægges de overordnede retningslinier for friluftslivet bl.a. i Friluftstrategier samtidig med, at der foretages en afvejning mellem andre interesser. Kommunernes planlægning skal følge de overordnede retningslinier i regionplanerne. I planlægningsprocessen analyseres befolkningens muligheder for adgang til- og oplevelser i naturen. Det vurderes, hvor der kan skabes eller skal sikres muligheder for, at befolkningen kan færdes, f.eks. ad stier og veje, og hvor befolkningen skal have mulighed for at få naturoplevelser ved hjælp af faciliteter og anlæg, f.eks. i skove eller ved en sø.

Ved etablering/omlægning/fastholdelse af adgangsmuligheder indgår lokal afvejning af interesser overfor hinanden. Opfølgningen kan bestå i at færdselen kanaliseres, hvis den vurderes at være for omfangsrig, f.eks. igennem et område med særlige beskyttelsesinteresser. Omvendt kan det betyde at veje genetableres/fastholdes hvor de er betydningsfulde for befolkningens adgangsmuligheder til naturen.

### **3.3. Generelle problemer knyttet til eksisterende lovgivning**

Kapitel 4 i naturbeskyttelsesloven om adgangen til naturen er blevet til i flere tempi og over en længere årrække startende i 1917 med tilføjelser i 1937, 1969 og senest i 1992.

I 1992 blev det blandt andet tilladt at cykle på anlagte veje og befæstede stier i de private skove, og der blev fastsat bestemmelser om begrænsninger i ejerens muligheder for ved skiltning at forhindre gående og cyklende færdsel på anlagte veje og befæstede stier i det åbne land.

Adgangsbestemmelserne er på visse punkter præget af en vis uklarhed og indeholder passage, der kan være svære umiddelbart at forstå og administrere både for brugere og lodsejere. Dette gælder blandt andet begreberne ”anlagte veje” og ”befæstede stier”. Samtidig kan det være vanskeligt for den almindelige naturgæst at vide, hvortil der er adgang, f.eks. hvor stranden hører op, og hvordan man ser forskel på en brakmark og et udyrket areal.

Oven i dette kommer, at det langt fra er alle, der færdes i naturen eller ejer og administrerer arealer, hvortil der er offentlig adgang, der er klar over, hvilke regler der gælder. En af un

---

<sup>23</sup> Indenrigsministeriet (2000). Landdistriktrederegørelsen 2000.

<sup>24</sup> Kaae, Berit C.; Skov-Petersen, Hans og Larsen, Kim S. (1998). Større trafik anlæg som barrierer for rekreativ brug af landskabet. - Park- og Landskabsserien Nr. 17-1998. Forskningscentret for Skov & Landskab.

dersøgelserne fra ”Projekt Friluftsliv ’95”<sup>25</sup> gik netop på kendskabet til de gældende regler. Resultatet af denne undersøgelse viste, at en stor del af befolkningen (mellem 51 og 71%) ikke var klar over, at det rent faktisk var tilladt at færdes til fods og på cykel på private veje og stier i det åbne land. Foreløbige resultater fra en ny undersøgelse viser, at der er bedre kendskab til reglerne omkring færdsel på private markveje blandt jordbrugerne end i den almindelige befolkning.<sup>26</sup>

Konsekvensen af, at der er dårligt kendskab til reglerne, herunder specielt reglerne om adgang til veje og stier, er, at befolkningen ikke har et reelt billede af hvilke muligheder, der er for at komme ud i det åbne land. Der er derfor enighed i udvalget om, at der bør gøres en særlig indsats for at udbrede kendskabet til disse regler.

I forbindelse med nedsættelsen af Adgangsudvalget blev der nedsat et skilteudvalg,<sup>27</sup> der fik til opgave blandt andet at udarbejde en informationskampagne. Udvalget har af praktiske årsager valgt at vente med en sådan kampagne til Adgangsudvalget har afsluttet sit arbejde. Landboforeningerne påpeger, at en øget information i praksis for mange vil betyde, at deres adgangsmuligheder øges i forhold til, hvad de hidtil har troet; dette vil kunne få betydning for en stor del af de problemer, der er blevet diskuteret i Adgangsudvalget.

En anden side af det manglende kendskab til gældende lovgivning om adgang til veje og stier i det åbne land er de problemer, der i større eller mindre grad findes overalt i landet med ulovlig skiltning, der uretmæssigt indskrænker befolkningens adgang disse steder. En del af disse skilte – som givetvis har været sat op før 1992, hvor de var lovligt opsatte – vil kunne fjernes gennem oplysning – heriblandt informationer om, at man som hovedregel gerne må skilte mod motorkøretøjer, men ikke mod gående og cyklister. Om en skiltekampagne henvises til afsnit 3.8.

Det er almindeligt kendt, at en række lodsejere accepterer færdsel, der er i strid med de gældende regler, når der er tale om en uskadelig, hensynsfuld færdsel. De tillader således stiltiende en færdsel ud over det regelbundne. Omvendt er det også almindeligt kendt, at en del mennesker ikke er klar over, at det i dag ikke er tilladt at træde uden for veje og stier i de private skove og således tror, at de har en færdselsret, der rent faktisk ikke eksisterer.

Der er enighed i udvalget om, at der bør gennemføres en samlet større kampagne á la kampagnen fra 1993 ”Naturen må gerne betrædes – men træd varsomt”, gennemført i samarbejde med amterne i Danmark til udbredelse af kendskabet til de fremtidige adgangsregler.

Kendskabet til adgangsreglerne er på linie med naturformidling og faciliteter/anlæg efter udvalgets opfattelse vigtige midler til fremme af friluftslivet, herunder til at motivere folk til at udnytte de muligheder som foreligger allerede i dag.

---

<sup>25</sup> Jensen, Frank Søndergaard, (1998). Friluftsliv i det åbne land 1994/95. – Forskningsserien Nr. 25-1998, Forskningscentret for Skov & Landskab.

<sup>26</sup> Skrivelse af 19. september 2001, fra Forskningscentret for Skov & Landskab, Adgangsudvalget dok. 10.3.1.

<sup>27</sup> Se note 4.

### 3.4. Udenlandske regler om adgang til naturen

Udvalget har ladet udarbejde en redegørelse om offentlighedens adgang til naturområder i forskellige, europæiske lande (bilag 3).

Af redegørelsen fremgår bl.a., at de forskellige nationale lovgivninger på området håndterer de foreliggende interessermodsatninger og problemer på vidt forskellig måde, og at variationerne synes at være begrundet i demografiske, geografiske herunder dyrkningsmæssige og historisk/kulturelle forhold.

Der er således en afgørende forskel mellem på den ene side tætbefolkede lande som Danmark og Holland, hvor hovedparten af landet er opdyrket, og de udyrkede arealer er sparsomme, og tyndt befolkede lande som Sverige og Norge med store skovarealer og udyrkede områder og beskedne arealer under plov. I de første lande er mulighederne for interessekonflikter langt større end i de sidste.

De forskellige landes lovgivning afspejler nok de geografiske og befolkningsmæssige forhold. Men det er dog tydeligt, at historisk/kulturelle forskelle spiller en større rolle, når man sammenligner reglerne om almenhedens adgang til friluftsliv. Man kan således notere en væsentlig forskel mellem de lande, der er præget af den germanske tradition, hvorefter retten til at udnytte jordens ressourcer går forud for ejendomsret (de nordiske lande), og lande præget af romersk retstradition, hvor ejendomsret går forud for brugsret (Storbritannien og Sydeuropa).

Holland og Danmark indtager en mellemposition mellem på den ene side Storbritannien og på den anden side det øvrige Skandinavien. Udgangspunktet er den private ejendomsret, afgrænset af hensyn til almenvellet. Men den danske lovgivning synes dog i højere grad end den hollandske indrettet på at begrænse ejendomsretten, jf. således naturfredningslovgivningen, der allerede i 1917 tilbagegav almenheden nogle af det gamle landsbyfællesskabs rettigheder til at færdes og opholde sig i omgivelserne.

### 3.5. Friluftslivets behov<sup>28</sup>

Mange mennesker tilbringer en del af deres fritid ude i naturen. 96 % af alle voksne i Danmark kommer i landskabet mindst en gang om året og 75 % har været der inden for de sidste 14 dage. Det betyder, at landskabet tiltrækker en betydeligt større del af befolkningen end f.eks. biblioteker, kunstudstillinger og sportspladser. Skovene og strandene er de mest populære udflugtsmål. Begge steder kommer godt 90 % på en kortere eller længere tur mindst en gang hvert år.

Danskerne ønsker først og fremmest at opleve naturen. Det handler om at nyde landskabet med dets lyde og lugte og være i tæt kontakt med naturen. Mange vil gerne opleve den mystik, der forbindes med naturen, og lære noget om, hvordan naturen fungerer. Fred og ro fra en hektisk hverdag er også et vigtigt argument. En tur ud i landskabet bringer os væk fra

---

<sup>28</sup> Tvedt, Tilde og Jensen, Frank Søndergaard (1999). Friluftsliv i landskabet, Miljø- og Energiministeriet.

den larm og trængsel der opleves i byerne. Besøget i landskabet bruges til at koble af og få afveksling i hverdagen. Desuden spiller det en vigtig rolle, at turen giver mulighed for at være sammen med familien og foretage sig noget i fællesskab.

En stor del af de besøgende tager i skoven eller til stranden. 67 % har været i skoven på deres seneste tur, 48 % ved stranden, 34 % ude ved markerne og 22 % nede ved en sø.

Når man lægger tallene sammen, giver de langt over 100 %. Det dækker over, at 2-3 forskellige områder ofte besøges på samme tur. Som regel er det et bestemt område, der er det vigtigste mål, og så tages de andre med i købet undervejs. Skov og strand kommer ind på de suveræne første- og andenpladser som hovedmål for turen. Derefter er der et stort spring ned til tredjepladsen, som deles af markerne og søer.

Der er nogle ret logiske sammenhænge i, hvilke områder der besøges på samme tur. F.eks. er mange også i kontakt med marker og vandløb, når engen er det vigtigste mål for turen.

Det skønnes at tilsammen aflægges de voksne i Danmark ca. 75 mio. besøg i landskabet hvert år. Topscoreren er skovene med ca. 50 mio. besøg, fulgt af strande med ca. 36 mio. besøg, marker med ca. 25 mio. besøg og søer med ca. 16 mio. besøg. Når man lægger disse tal sammen, giver det mere end 75 mio. besøg. Det skyldes, som nævnt tidligere, at flere typer områder besøges på samme tur.<sup>29</sup>

I en Gallupundersøgelse udført for Naturrådet<sup>30</sup> har ca. 75 % af de adspurgte ment, at naturoplevelser i landbrugslandskabet har stor eller meget stor betydning.

På trods af, at undersøgelsen foregik i marts, svarede 56 %, at de inden for de sidste 2 uger havde været en tur ude i landbrugslandet. 50 % angav, at de oftest færdes til fods, mens ca. 35 % angav, at de oftest færdes i bil eller på motorcykel.

På et spørgsmål i Gallupundersøgelsen som lød: ”I hvilken grad er De tilfreds med Deres mulighed for at komme ud i landbrugslandskabet” gav 83% udtryk for tilfredshed, mens 3% udtrykte utilfredshed.

Landbrugsorganisationerne og Dansk Skovforening har i udvalget givet udtryk for, at denne undersøgelse dokumenterer, at der i befolkningen synes at være tilfreds med de eksisterende regler.

Undersøgelsen anfægtes imidlertid af andre udvalgsmedlemmer og FSL, som mener, at selve formuleringen af spørgsmålet giver mulighed for en ganske bred tolkning af, hvad det egentlig er, man får svar på. Svaret på spørgsmålet: ”mulighed for at komme ud i landbrugslandskabet” kan *ikke* umiddelbart sidestilles med et svar på, hvor tilfreds man er med ”... de gældende regler for friluftsliv i landbrugslandskabet”<sup>31</sup>, ligesom det heller ikke blev

---

<sup>29</sup> Se note 28.

<sup>30</sup> Agger, P.; Andersen, K.B.; Petersen, E.H. og Primdahl, J., edit. (1999). Natur og Landbrug. Temarapport nr. 1 1999. - Naturrådet..

<sup>31</sup> Se note 3 og 26.

klargjort om de adspurgte var bekendt med reglerne, og måske f.eks. troede at de kunne gå udenfor stierne i privat skov.

Naturrådet mener heller ikke selv, at undersøgelsen er tilstrækkeligt udbygget til, at den kan tages til indtægt for, at befolkningen er tilfreds med adgangsmulighederne i landbrugslandskabet. Dette skyldes bl.a., at det ikke fremgår af undersøgelsen, om der er svaret på adgangen til færdsel på det overordnede vejnet (f.eks. i bil) eller på adgangen til anden færdsel andre steder i landbrugslandskabet, hvor i landbrugslandskabet svarpersonerne faktisk har færdedes, om svarpersonerne har kendskab til adgangsreglerne m.m.<sup>32</sup>

Landbrugsorganisationerne oplyser, at de har spurgt Gallup om undersøgelsen og at Gallup oplyser at spørgsmålet er afprøvet på et testpanel og at ingen i testpanelet misforstod spørgsmålet.<sup>33</sup>

Set i lyset af den debat der har været omkring tolkningen af spørgsmålet vedrørende ”tilfredshed med Deres mulighed for at komme ud i landbrugslandskabet” som indgik i Naturrådets undersøgelse er der i en nyere undersøgelse<sup>34</sup> fra Forskningscentret for Skov & Landskab forsøgt anvendt en formulering, der præciserer, at der er tale om en vurdering af tilfredsheden med de gældende regler for friluftsliv i landbrugslandskabet. På baggrund af denne undersøgelse kan man tale om to ret markante ændringer i svarfordelingen når spørgsmålet stilles specifikt til de gældende regler i stedet for mulighed for adgang, nemlig: der er betydeligt færre i kategorien ”meget tilfreds” (ændring fra 47% til ca. 10%) og betydeligt flere i kategorierne ”hverken/eller” og ”ved ikke”. For den ”samlede tilfredshed” (meget tilfreds+tilfreds) sker der et fald fra 83% (Naturrådet) til godt 65% i de to undersøgte kommuner (Haderslev og Hvorslev). Antallet af ”utilfredse” og ”meget utilfredse” er uforandret lavt – dog med en tydelig større utilfredshed blandt jordbrugerne end ikke-jordbrugere. Det er i denne sammenhæng endvidere værd at bemærke sig, at op mod ca. 60% af samtlige adspurgte *ikke* havde et korrekt kendskab til de gældende regler for færdsel ad veje i landbrugslandskabet. F.eks. var 40-50% af de adspurgte ikke klar over, at man må cykle eller gå på markveje.

Ifølge en landsdækkende undersøgelse gennemført af Forskningscentret for Skov & Landskab udtrykte henholdsvis 19 % og 11 %, at bedre færdselsmuligheder langs vandløb/hegn ville betyde hyppigere besøg.<sup>35</sup>

Forskningscentret for Skov & Landskab har undersøgt den voksne danske befolknings årlige antal skovbesøg i 1976/77 og 1993/94. Der kan i den forbindelse konstateres en stigning i antallet af besøg på ca. 15% korrigeret for befolkningstilvæksten.<sup>36</sup>

Endvidere kan Socialforskningsinstituttets undersøgelser af befolkningens kultur- og fritidsaktiviteter<sup>37</sup> bidrage til belysning af udviklingstendenser i befolkningens friluftsliv/an

---

<sup>32</sup> Se note 3.

<sup>33</sup> Gallup 2000, Personlig meddelelse fra Gallup A/S, maj 2000.

<sup>34</sup> Se note 26.

<sup>35</sup> Notat til adgangsudvalget: Befolkningens friluftsliv i det åbne land, Frank Søndergaard Jensen, Forskningscentret for Skov & Landskab, februar 2001, dok. 2.1.1.

<sup>36</sup> Jensen, Frank Søndergaard og Koch, Niels Elers (1997). Friluftsliv i skovene 1976/77 – 1993/1994 – Forskningsserien Nr. 20-1997, Forskningscentret for Skov & Landskab.

vendelse af naturen. Der kan ikke konstateres nogen ændring i hyppigheden af at gå tur i skoven eller i det åbne land/ved stranden fra 1993 til 1998 på baggrund af Socialforskningsinstituttets undersøgelser.

Udvalget har drøftet et ønske fra Landbrugsorganisationerne og Dansk Skovforening om, i henhold til udvalgets kommissorium, nærmere at undersøge om der i befolkningen er behov for nye regler for adgang i det åbne land og i skovene. Disse organisationer mener ikke, at der er grundlag for at ændre de eksisterende regler, førend der er dokumenteret – eller i det mindste sandsynliggjort – et generelt behov herfor.

Udvalgets øvrige medlemmer har ment, at en sådan undersøgelse ikke vil tegne et reelt billede af behovet, også fordi mange vil fremsætte ønsker om udvidet adgang, fordi det vil være ”omkostningsfrit” for den enkelte. Og selv om der kun skulle være forholdsvis få der har ønsker om yderligere adgang, er der ikke grund til at sætte unødige hindringer i vejen for denne. Behovet for nye regler kan således ikke udelukkende relateres til, hvor mange mennesker der giver udtryk for, at de har ønsker herom.

Disse medlemmer lægger vægt på den store betydning som gode muligheder for friluftsliv har og den omstændighed, at der allerede aflægges ca. 75 mio. besøg i naturen af den voksne del af den danske befolkning. Dette tal ses som en klar dokumentation for, at befolkningen faktisk ønsker at komme ud i naturen.

Der henvises i øvrigt til ”Befolkningens friluftsliv i det åbne land”<sup>38</sup>, hvori der er præsenteret en række udvalgte resultater, som skønnes at være centrale i forbindelse med udvalgets arbejde.

### **3.6. Regler og frivillighed**

Et gennemgående tema i udvalgets arbejde har været om der er behov for regler, der giver ret til yderligere adgang eller om de gældende muligheder, hvor ejerne ved at give lov til andet og mere end reglerne tillader, sikrer friluftslivet i tilstrækkeligt omfang.

Der er i udvalget enighed om at de to metoder til sikring af friluftslivets behov ikke er hinandens modsætning men at de supplerer hinanden og at det er vigtigt at fremme et godt forhold mellem lodsejere og brugere og alle andre.

Diskussionerne i udvalget har i vidt omfang drejet sig om, hvor der er behov for ændrede regler der giver en umiddelbar ret til adgang og hvor yderligere adgang forudsætter aftaler med ejeren eller at ejeren på egen hånd har givet ret til yderligere adgang.

Der er i udvalget enighed om, at aftaleformen har en række fordele og en række svagheder.

---

<sup>37</sup> Fridberg, Torben (1989) Danskerne og kulturen – Rapport 89:8, Socialforskningscentret.

Fridberg, Torben (1994). Kultur- og fritidsaktiviteter 1993 – Rapport 94:6, Socialforskningsinstituttet. Fridberg, Torben (2000). Kultur- og fritidsaktiviteter 1975-1998 – Rapport 00:1, Socialforskningsinstituttet.

<sup>38</sup> Se note 35.

Det er i udvalget bl.a. blevet fremført, at fordelene er:

Aftaler kan imødekomme særlige lokale behov, der ikke egner sig til at blive løst gennem lovgivning. Ved dialog mellem de berørte lodsejere og naturgæster kan lokalkendskab udnyttes og misforståelser undgås.

Aftaler kan også sikre natur oplevelser uden forstyrrelser fra andre brugere. Ved koordinering af besøgene vil man kunne undgå sådanne dårlige naturoplevelser, der erfaringsmæssigt opstår på grund af sammenstød med andre friluft- eller erhvervsaktiviteter på samme arealer.

Ved at skulle indhente tilladelse eller indgå aftale med lodsejeren opnår man, at der er en person der har overblik over muligheder og begrænsninger i området. Derved kan der gennem koordinering tages de nødvendige hensyn til fx andre gæsters aktiviteter, naturværdier samt land- og skovbrugsarbejde.

Indgåelse af frivillige aftaler afføder samtidig en naturlig dialog mellem lodsejeren og de besøgene som kan nedbryde nogle gensidige fordomme og være incitament til at indgå flere og måske mere permanente aftaler om adgang, som man kan nyde godt af i lokalområderne. Det vil med andre ord give lodsejerne et positivt incitament til at dele sin ejendomsret med de besøgene.

Endvidere er frivillige aftaler velegnede til etablering af stier eller større stisystemer i områder med stort publikumstryk eller med særlige rekreative værdier. Især ved etablering af sammenhængende stisystemer over flere lodsejeres arealer er frivillige aftaler et godt redskab, der kan sikre, at et projekt gennemføres med opbakning fra alle involverede og får et forløb, der giver flest oplevelser og færrest gener.

Jordbrugets organisationer fremhæver som et eksempel på frivillighed projekt ”Spor i Landskabet”. Dette projekt er et samarbejde mellem Amtsrådsforeningen, Dansk Skovforening, Friluftsrådet, Landbrugsrådet samt Skov- og Naturstyrelsen. Det har eksisteret siden 1997.

Sporene giver befolkningen mulighed for særlige naturoplevelser og adgang ud over den almindelige adgangsret. Samtidig giver sporene land- og skovbruget mulighed for at formidle viden om erhvervenes vilkår til gæsterne på sporene. Der er pr. juli 2001 etableret over 60 spor i landskabet. De er lavet med frivillige aftaler til stor tilfredshed for både lodsejere og gæster. Det er planen at etablere yderligere spor i de kommende år.

Også guidede ture kan være et stærkt redskab i formidlingen.

- Guidede ture kan muliggøre en samtidig benyttelse og beskyttelse undertiden som alternativ til individuel adgang på egen hånd til sårbare naturværdier. I områder, hvor offentligheden kun har begrænset adgangsret, kan guidede ture være et redskab til at udvide adgangen.
- Guidede ture kan øge omverdenens interesse og forståelse for beskyttelse af naturen.



- Guiderne kan både være lodsejere selv, deres personale, naturvejledere udefra eller andre som lodsejerne har tillid til.

Aftalesystemet har også en række svagheder. Det er i udvalget bl.a. blevet fremført:

Selvom man ofte får lov, når man spørger, er dette i praksis kun en reel mulighed og ikke en sikkerhed for forbedring af friluftsmulighederne for det helt ”nære samfund”. Folk udefra har ikke tilsvarende muligheder, også fordi de ikke kender ejerne og de konkrete ejendomsforhold eller kan være sikker på, at ejerne er hjemme.

Der er mere besvær og større tidsforbrug for såvel offentligheden som lodsejerne forbundet med sådanne procedurer.

Frivillighed kan medføre stor uklarhed, der kan være ekstra problematisk, når flere ejendomme er i spil. Hvis der eksempelvis ønskes gennemført et nyt sammenhængende trampestiforløb o lign., kan en enkelt ejer sætte sig imod – og ekspropriation mod erstatning eller frivillig aftale mod betaling til en enkelt vil få afsmittende virkning i forhold til mere imødekommende ejere.

Frivillighed betyder forskellighed fra ejendom til ejendom og fra landsdel til landsdel. Det gør de i forvejen udviklede adgangsforhold endnu mere udviklede.

Frivillighed giver desuden ikke sikkerhed for adgangsmulighederne på sigt. Tilladelsen kan uden videre inddrages, hvis ejendommen får ny ejer, eller hvis ejeren måske skifter holdning.

Ejere vil desuden kunne være under pres fra andre brugere, f.eks. jagtlejere, der – uanset hvad der står i kontrakten – føler at de har lejet hele brugsretten.

Især jordbrugets organisationer mener, at de gældende regler som udgangspunkt er velfungerende og at der ikke umiddelbart er behov for en gennemgribende lovrevision. De steder, hvor der er behov for justeringer i forhold til gældende regler, vil man i høj grad kunne anvende frivillige aftaler.

En undersøgelse udført af Dansk Skovforening i 2001<sup>39</sup> viser, at der – set fra skovejerside – er masser at bygge på når det gælder at øge befolkningens muligheder for naturoplevelser gennem frivillige aftaler. Således viste undersøgelsen, at 87% af alle henvendelser til skovejere om adgang ud over naturbeskyttelseslovens regler resulterer i aftaler. Undersøgelsen viser også, at villigheden til at indgå aftaler ikke afhænger af hvorvidt jagten hos de adspurgte skovejere udlejes eller ej.

Frivillige aftaler har den fordel, at parterne gennem dialog kan målrette aftalen i forhold til gæsternes konkrete behov og vilkårene på ejendommen. At bruge frivillighed som redskab til at forbedre offentlighedens muligheder for adgang til naturen vil endvidere være en anerkendelse af lodsejerens ejendomsret og rolle som koordinator af aktiviteterne på ejendommen. Frivillige aftaler er velegnede både til engangstilladelser til store arrangementer,

---

<sup>39</sup> Skoven 6-2 2001 p 258ff.

til løbende aftaler med en eller flere grupper, men i høj grad også til at give adgang for brede grupper ved f.eks. etablering af stisystemer mv. over privat jord.

Især blandt brugerorganisationerne mener man, at frivillighed ikke er et alternativ til ændring af de generelle adgangsregler, men afviser ikke at frivillige aftaler på en del områder kan forbedre adgangsmulighederne.

Disse organisationer finder, at princippet virker for tilfældigt, fordi udmøntningen afhænger af den enkelte lodsejers ønsker, krav og ”luner”. Det er for usikkert, fordi mulighederne kan inddrages ”over night” og for uoverskueligt, fordi det er svært at få viden om lokale aftaler og dermed rimeligheden i disse, og for uensartet, fordi borgerne stilles meget forskelligt i forskellige egne af landet. Det er også for langsomt.

Projekt ”Spor i landskabet” viser, at det tager lang tid at etablere lokale muligheder ud over de eksisterende regler og projektet forudsætter, at besøgene i naturen planlægges i forvejen i forhold til de relativt få ”spor” der er etableret. Projektet er imidlertid god illustration af mulighederne for kanalisering og særlig formidling.

Frivillighed som eneste alternativ til ændring af de generelle regler er urealistisk for de uorganiserede, og meget besværligt for de organiserede. Lodsejerne tager sig da også ofte betalt af de organiserede brugere for at give tilladelse – som de selv ønsker at skulle give. Krav om aftaler giver ikke mulighed for spontanitet og improvisation. Det kræver planlægning og giver besvær. Endelig er det efter disse organisationers opfattelse for udemokratisk. Udvidet, generel adgang til den danske natur styret af nogle få lodsejere uden om normale demokratiske processer gør afvejningerne uigennemskuelige og skaber for ulige vilkår for borgerne.

Selvom f.eks. guidede ture giver mulighed for adgang til lokaliteter, hvor de almindelige adgangsregler ikke giver adgang, bør dette ikke betyde, at oplevelser på egen hånd i et område helt afskæres. Ellers fratages befolkningen det medansvar, de netop gerne skulle føle ved at færdes i naturen. Guidede ture bør således være et supplement til oplevelsesmulighederne i et område og ikke den eneste mulighed.

Efter disse organisationers opfattelse lever adgang som bygger på frivillighed ikke op til kravene om enkelthed, ensartethed og forståelighed. Ligesom adgang som bygges på frivillighed ikke er let at formidle. Udgangspunktet bør derfor være regler om adgang og frivillighed et supplement hertil.

**Udvalgets forslag** i kapitel 4 kan ses som resultatet af diskussionerne i udvalget om, hvor grænserne mellem de almindelige adgangsregler og aftaleområdet i fremtiden bør være.

### **3.7. Hvilke hensyn skal tilgodeses ved fremme af friluftslivets muligheder**

Som led i overvejelserne om initiativer til fremme af friluftslivets muligheder skal følgende hensyn tilgodeses i videst muligt omfang:

- Beskyttelse af det vilde dyre- og planteliv.
- Produktionsinteresser, herunder jagtudlejning.
- Andre former for friluftsliv.
- Privatlivets fred.
- Ejerinteressen.

### 3.7.1. Beskyttelse af det vilde dyre- og planteliv

Danmarks Miljøundersøgelser<sup>40</sup> oplyser, at der med hensyn til påvirkningen af plante- og dyrelivet generelt ikke vil opstå væsentlige problemer med at tillade fladefærdelse eller færdsel i landskabet i de såkaldte ledelinier (bræmmer langs vandløb, omkring søer og levende hegn m.v.) og på pløje- og brakmarker. Vurderingen går på stille færdsel til fods og evt. skiløb når der er snedække på marker, ikke på mere støjende eller voldsom aktivitet. Det er dog en klar forudsætning for dette synspunkt, at der de steder, hvor der er konkrete beskyttelsesinteresser, skal være mulighed for at lukke i tid/sted. Som eksempel nævner Danmarks Miljøundersøgelser, at der ikke vil være væsentlige problemer med at tillade færdsel i bræmmerne langs vandløb, hvis særlige strækninger kan undtages, eller hvor vandløbene går igennem mere naturprægede områder med moser og sumpe, hvor der er større fuglebeskyttelsesinteresser.

Det forudsættes, at færdselsintensiteten i det åbne land generelt vil blive lav. I nærheden af storbyer eller andre steder med større koncentrationer af mennesker (f.eks. nærheden af campingpladser) kan der lokalt opstå et større pres. Man bør endvidere vurdere færdselsmønstre og -adfærd. Ca. halvdelen af skovgæsterne færdes uden for veje og stier i skovene, men Forskningscentret for Skov & Landskab og Danmarks Miljøundersøgelser vurderer, at det overvejende drejer sig om korte afstikkere ind i skoven. Hvis man overfører mønstre og adfærd herfra til det åbne land generelt, vil det formentlig være få mennesker, som vil færdes uden for veje og stier. Endvidere vil der være mange steder, hvor buskads, sump, afgrøder, hegn m.v. vil gøre passage ufremkommelig for gående, hvilket naturligt vil sikre mod forstyrrelse i zoner med betydningsfulde beskyttelsesinteresser.

I de nævnte biotoper forekommer normalt ikke arter, som er unikke eller generelt truede. Arterne har dog forskellig status. For eksempel er rådyrbestanden i fremgang, sandsynligvis pga. bedre fødetilgang i vinterperioden (udbredelse af vintergrønne marker) og dermed forbedret overlevelse. Harer, agerhøns og en række småfugle er derimod i tilbagegang, hvilket kan skyldes en kombination af forringede fødebetingelser og mangel på egnede redesteder i landbrugslandet. Vadefugle og andre engfugle er generelt i tilbagegang pga. dræning og intensivering af landbrugsdrift, der forårsager reducerede fødeforhold og ødelæggelse af reder. De fleste arter er dog robuste og tilpassede menneskelig færdsel, bortset fra færdsel på selve redelokaliteten for fugle. Adgang til det åbne land kan derfor kun forventes at forårsage en beskeden forstyrrelse, som næppe vil være målelig i lokale bestandstætheder. Færdslen bør naturligvis ikke foregå ureguleret i levesteder, f.eks. i rørsumpe, hvor der yngler mere hensynskrævende arter. Dyrearter som lever i det åbne lands tilbageværende småbiotoper kan dog være sårbare overfor forstyrrelser i småbiotoperne; i sådanne tilfælde

<sup>40</sup> Notat til Adgangsudvalget: Effekter af rekreative aktiviteter på faunaen, Jesper Madsen og Carsten Riis Olesen, Danmarks Miljøundersøgelser, Februar 2001, dok. 2.1.0.

vil færdsel i disse biotoper kunne være den direkte årsag til at visse arter forstyrres eller fordrives fra deres levesteder.

Det er Danmarks Miljøundersøgelses vurdering, at de danske skove og den dertil hørende fauna generelt er robuste over for det almindelige friluftsliv. Blandt andet i lyset af erfaringerne fra færdslen i de offentlige skove og den færdsel, der faktisk finder sted i dag i de private skove, vil ændrede adgangsregler for det almindelige friluftsliv næppe medføre problemer for floraen eller faunaen, herunder en væsentlig nedgang i bestandene af vildtet. Det er en forudsætning, at der er mulighed for at begrænse færdslen, hvor publikumspress og specielle beskyttelsesinteresser kan komme i særlig konflikt f.eks. i forhold til ynglesteder for større rovfugle.

For at undgå forstyrrelse af arter med særlige beskyttelsesbehov mener Danmarks Miljøundersøgelser, at det bør være muligt at lukke for færdsel på disse arters levesteder i kritiske perioder, dvs. yngletid eller i perioder med store koncentrationer af rastende fugle. Det kan f.eks. dreje sig om vandløbsstrækninger med hensynskrævende fuglearter, søer, sumpe samt marker med koncentrationer af rastende fugle.

Med hensyn til konflikter med jagtinteresser vurderes, at de ovennævnte forhold lokalt muligvis vil kunne give anledning til ændret adfærd hos visse vildtarter, men at det generelt ikke vil påvirke lokale bestandstætheder og dermed muligt jagtudbytte.

Med hensyn til plantelivet vurderes det, at øget adgang til fods generelt ikke vil skabe problemer, bortset fra særlige følsomme biotoper, hvor der lokalt kan være behov for adgangsregulering. Men ofte beskyttes plantelivet, f.eks. sjældne orkideer gennem information. Mere voldsomme aktiviteter giver større slitage på vegetationen og bør underlægges en større grad af regulering.

Udvalget er opmærksom på, at den nugældende lov § 27 giver amtsrådet/ministeren mulighed for at lukke for offentlighedens adgang til naturen, hvis særlige forhold taler derfor.

### **3.7.2. Produktionsinteresser, herunder jagtudlejning**

Naturbeskyttelsesloven indeholder i dag bestemmelser som betyder at ejeren helt eller delvist kan forbyde offentligheden færdsel, hvis den er til gene for den erhvervsmæssige udnyttelse af ejendommen. Udvalget er enige om at sådanne regler fortsat skal findes.

Øget adgang vil ifølge Danmarks Miljøundersøgelser, jf. afsnit 3.7.1., kunne give anledning til ændret adfærd hos visse vildtarter, men det vil generelt ikke påvirke lokale bestandstætheder og dermed muligt jagtudbytte.

Produktionsinteresser- og hensyn på de dyrkede arealer indebærer at man i jordbruget er meget opmærksomme, hvad angår øgede risici for smittespredning og skader på afgrøderne med øget adgang i det åbne land. Det kan og skal imidlertid konkret løses af de kompetente myndigheder, hvis og når der er behov herfor, de steder i landet, hvor problemet eventuelt måtte opstå.

### **3.7.3 Andre former for friluftsliv**

Der kan være konflikter mellem en type benyttelse overfor en anden type benyttelse eksempelvis orienteringsløb og/eller jagt eller fugleiagttagelse og/eller aktivt spejderliv.

Disse konflikter vil fortsat kunne løses idet de pågældende aktiviteter typisk vil være organiserede aktiviteter som fortsat vil kræve tilladelse. Generelt er det erfaringen fra forvaltningen af statens naturarealer, at der er stor tolerance de almindelige besøgende imellem. Således giver almindelig cykling meget sjældent konflikter i forhold til gående.

### **3.7.4. Privatlivets fred**

Naturbeskyttelsesloven indeholder i dag bestemmelser som af hensyn til privatlivets fred forbyder færdsel og ophold inden for bestemte afstande fra boliger. Der er enighed i udvalget om, at sådanne regler fortsat skal findes. Udvalget stiller derfor ikke forslag om ændring af de eksisterende regler.

### **3.7.5. Ejerinteressen**

Ejerinteresserne er knyttet til ejendomsretten og dennes ukrænkelighed, herunder privatlivets fred og produktionsretten knyttet til jorden.

Diskussionerne om og udsigten til yderligere adgang til privatejede arealer kommer typisk i konflikt med jordbrugerens ejendomsretlige adkomst og dennes personlige oplevelse af og ønske om at værne om værdierne på sin ejendom.

Reguleringer har efter jordbrugsorganisationernes opfattelse især gennem de seneste 15-20 år reduceret jordbrugernes dispositionsret betydeligt, stort set uden nogen form for kompensation. Dette må ses som en medvirkende årsag til mange jordbrugeres uvilje mod uden videre at acceptere at offentligheden generelt gives retskrav på øget adgang på ejendommene.

Hertil kommer at landbrugserhvervet, med de ændringer i EUs markedsordninger der følger af forhandlingerne om EUs østudvidelse og WTO, forventer at en betydelig del af støtten omlægges og knyttes til miljø- og naturinteresser i landdistrikterne. Her har dansk landbrug ifølge jordbrugsorganisationernes opfattelse en klar interesse i at vores nationale natur- og adgangsreguleringer ikke kommer ud af takt med de øvrige EU-landes og den fremadrettede fælles EU-lovgivning.

### 3.8. Ulovlig skiltning/skræmmeskiltning

Det i kapitel 2 omtalte Skilteudvalg har udarbejdet et forslag til kampagne, som har til formål at få fjernet alle ulovlige skilte og andre skilte, der ved deres form og indhold forsøger at forhindre/begrænse den lovlige færdsel.<sup>41</sup>

Der er enighed i udvalget om, at en gennemførelse af denne kampagne vil betyde, at udvidelsen af naturbeskyttelseslovens adgangsregler i 1992 til også at gælde visse veje og stier i det åbne land vil få større effekt. **Udvalget anbefaler** derfor, at denne kampagne snarest iværksættes uafhængigt i øvrigt af udvalgets anbefalinger.

### 3.9. Brand-, tyveri- og hærværksordningen

Brand-, tyveri- og hærværksordningen er en forsikringsordning, hvor staten erstatter de private ejere for tab på over 1.000,- kr. ved brand-, tyveri- og hærværksskader forårsaget ved befolkningens færdsel og ophold i medfør af naturbeskyttelsesloven på privat ejendom. Ordningen blev indført i forbindelse med udvidelsen af adgangen til private skove i 1969.<sup>42</sup>

Brand-, tyveri- og hærværksordningen foreslås justeret i overensstemmelse med evt. udvidelse af adgangen til naturen i medfør af lovgivningen, således at forsikringsordningen også dækker skader som følge af denne ”nye” brug.

Ordningen omfatter oprydning efter større samlede affaldsaflæsninger med mindre aflæsningen er foretaget umiddelbart op til offentlig vej. Den gældende ordning – også på grund af bagatelgrænsen på 1000 kr. – dækker derfor ikke affald, der bortskaffes typisk ved mindre henkastninger ved skove.

Det er imidlertid på baggrund af arbejdet i Skilteudvalget opfattelsen, at brand-, tyveri- og hærværksordningen, der kompenserer de private ejere for tab som følge af publikums færdsel og ophold i bl.a. private skove, ikke bør udvides til at dække affaldsaflæsninger i videre omfang end i dag.

***Udvalget anbefaler,***

*at problemet med, at en stigende mængde affald bortskaffes ved henkastninger ved skove, bør løses i sammenhæng med det offentliges overordnede politik på affaldsområdet.*

### 3.10. Afsluttende kommentarer

Jordbruget finder, at kapitel 3 er svagt og at dette er en naturlig konsekvens af, at udvalget har satset næsten al sin tid på diskussionerne i kapitel 4.

---

<sup>41</sup> Kampagnen er nærmere beskrevet i notat af 10. maj 2001, j.nr. SN 2001-402-0015

<sup>42</sup> Ordningen er nærmere omtalt i notat af 8. august 2001, j.nr. SN 2001-402-0007.

Jordbruget mener, at kapitel 3 er blevet udarbejdet i en forhastet og overfladisk proces i de sidste uger af udvalgets arbejde, og resultatet er en opremsning af en lang række partsindlæg uden nogen dybere analyse og vurdering af argumenterne og synspunkterne – og uden afklarende konklusioner på centrale områder som f.eks. friluftslivets behov og frivillighedens muligheder.

Jordbruget må derfor tage afstand fra dele af indholdet i kapitel 3.

Danmarks Jægerforbund finder ikke anledning til at udtale sig efter et langt forhandlingsforløb, som er afsluttet.

Formanden og de øvrige medlemmer af udvalget må tilbagevise jordbrugets beskrivelse af indholdet af og processen omkring udarbejdelsen af kapitel 3. Disse medlemmer finder derimod, at det er nyttigt, at der i kapitel 3 findes såvel faktuelle afsnit som afsnit præget af forskellige synspunkter og holdninger. Når der er tale om forhold af holdningsmæssig karakter, kan der ikke forventes entydigt afklarende konklusioner, uanset hvilken tidstermin der måtte være til rådighed.

## 4. Udvalgets forslag

### 4.1. Generelt

De vigtigste regler om offentlighedens adgang til at færdes i naturen findes i mark- og vejfredslovens § 17 og naturbeskyttelseslovens kapitel 4 med tilhørende bekendtgørelser.<sup>43</sup>

I naturbeskyttelseslovens kapitel 6 om fredninger kan fredningsnævnene/Naturklagenævnet regulere offentlighedens færdsel i området, både i indskrænkende og udvidende retning. Naturklagenævnets seneste beslutning om at holde dele af Æbelø lukkede for offentligheden har givet anledning til overvejelser i Miljø- og Energiministeriet om – i form af en slags grundrettighed – at lovfæste offentlighedens adgangsret til fredede områder.

Dette er overvejet sikret ved, at der i kapitel 6, for fremtidige fredninger foreslås indsat en bestemmelse som fastslår, at inden for en fredning gælder reglerne i kapitel 4 om offentlighedens adgang til naturen. Men hvis der er særlige hensyn til beskyttelsen af naturværdierne i området, kan det i fredningen bestemmes, at offentlighedens adgang begrænses eller i ganske særlige tilfælde helt forbydes.

Reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 4 er i vidt omfang forskellige for henholdsvis private og offentlige arealer. I udvalget har drøftelserne primært drejet sig om, hvorvidt adgangsreglerne for private arealer er tilfredsstillende, og hvorvidt der gennem frivillighed kan sikres friluftslivet forbedringer af adgangsmulighederne.

Reglerne for de offentlige arealer giver yderligere adgang til disse arealer på en række områder. I offentlige skove må man færdes til fods næsten overalt og hele døgnet, og cykling kan også ske på stier der ikke er befæstede. Ridning som i private skove kræver ejerens tilladelse, kan i offentlige skove ske i skovbunden næsten overalt, og på grusveje over 2,5 meters bredde. Den offentlige ejer kan lukke udvalgte skvområder og veje for ridning og opkræve betaling.

Færdsel på offentligt ejede udyrkede arealer kan ske døgnet rundt, og kan normalt ikke indskrænkes ved hegning.

Udover de gældende regler for offentlige arealer har Skov- og Naturstyrelsen for organiserede aktiviteter bestemt, at almindelige skovture, ekskursioner med skoleklasser, naturvejlederture o.lign. ikke kræver tilladelse uanset deltagerantal, og turene skal ikke godkendes inden offentlig annoncering.

Styrelsen kræver normalt ikke penge for ridning og vil også kunne tillade at der vederlagsfrit kan afholdes arrangementer når der ikke med det enkelte arrangement er et egentligt kommercielt sigte og eller det medfører særlige udgifter.

---

<sup>43</sup> Mark- og vejfredsloven, lovbekendtgørelse nr. 818 af 11/12-1987 med senere ændringer. Naturbeskyttelsesloven, lovbekendtgørelse nr. 835 af 1/11-1997 med senere ændringer og bekendtgørelse nr. 842 af 4/9-2000 om offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i naturen (adgangsbekendtgørelsen).



## Myndigheder

Bestemmelserne i naturbeskyttelseslovens kapitel 4 administreres af amterne.

Som konsekvens af udvalgets arbejde og anbefalinger har Kommunernes Landsforening rejst spørgsmålet om, på hvilket myndighedsniveau adgangsreglerne bedst muligt administreres. Da mange af udvalgets anbefalinger indebærer, at myndighederne involveres i langt flere forhold vedrørende offentlighedens adgang i det åbne land, skovene m.m., og da mange af disse forhold har meget lokal karakter, finder Kommunernes Landsforening det hensigtsmæssigt at overveje opgavefordelingen på området.

Kommunernes Landsforening kan som udgangspunkt ikke støtte, at der i hovedparten af udvalgets anbefalinger er peget på amterne som myndighed. Kommunernes Landsforening anbefaler, at man efter udvalgsarbejdet udformer et forslag til placering af de foreslåede nye opgaver, som følger den almindelige opgavefordeling mellem myndighederne. Kommunernes Landsforening har nærmere redegjort for foreningens synspunkter i bilag 4.

Udvalget har ikke taget stilling til spørgsmålet.

---0---

Udvalget har fundet det hensigtsmæssigt i anbefalingerne nedenfor om adgangen til private arealer at tage udgangspunkt i reglerne for adgangen til veje og stier i det åbne land (afsnit 4.2.), skove (afsnit 4.3.) det åbne land i øvrigt (afsnit 4.4.) samt strande (afsnit 4.5.).

I udvalget har der imidlertid været drøftet temaer af mere tværgående karakter, der kan have betydning på flere områder. Disse temaer omtales i det følgende.

### 4.1.1. Mark- og vejfredslovens § 17 og privatvejsloven

Mark- og vejfredslovens § 17 er dansk rets hovedregel om færdsel på fremmed ejendom:

*”§ 17. 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.”*

Forbudet mod færdsel på fremmed grund uden ejerens tilladelse eller anden hjemmel gælder, uanset om arealet er afspærret, om der er forvoldt skade, eller om arealet er under kultur el.lign.

Mark- og vejfredslovens § 17 giver ejeren af en privat vej fri adgang til ved skiltning helt eller delvist at begrænse færdslen på vejen, medmindre der ifølge anden lovgivning, deklaration eller andet særligt retsgrundlag, f.eks. hævde, gælder en pligt til at holde vejen åben for andre. Reglen omfatter ifølge mark- og vejfredslovens § 2 også private stier.

Det fremgår ikke direkte af mark- og vejfredslovens § 17, hvornår et areal anses for at være en vej (eller sti). Det må antages, at der under veje (og stier) henregnes permanente, menneskeskabte færdselsbaner, der er en del af det almindelige vejnet (stinet), og at f.eks. midlertidige kørespor, dyreveksler, brandbælter, indkørsler til gårdspladser og havegange ikke er omfattet af reglen.

Det fremgår heller ikke direkte af mark- og vejfredslovens § 17, hvilken slags færdsel ad veje og stier reglen giver adgang til, når ejeren ikke har begrænset færdslen. Det må dog antages, at reglen kun giver adgang til færdsel ad en vej eller sti, der er egnet til den pågældende slags færdsel. Det vil altid bero på en konkret vurdering, om en vej/sti er egnet til en bestemt slags færdsel.

I relation til offentlighedens adgang til at færdes i naturen er betydningen af mark- og vejfredslovens § 17 væsentligt begrænset af bl.a. naturbeskyttelseslovens regler om offentlighedens adgang til strande, skove, udyrkede arealer og veje/stier i det åbne land.

Privatvejslovens regler giver adgang for offentligheden til færdsel på private fællesveje og fællesstier i byzone. Loven indeholder desuden regler om myndighedsbehandling af begrænsninger af offentlighedens færdsel og nedlæggelse af veje og stier. Denne myndighedsbehandling ligger hos kommunerne og politiet.

Kommunerne kan efter vejlovgivningen bestemme, at reglerne om private fællesveje og fællesstier i byzone også skal gælde i bestemte områder i landzone eller sommerhusområder (afsnit III-områder).

Udvalgets forslag i det følgende omfatter ikke veje og stier i afsnit III-områder.

#### **4.1.2. Betegnelserne anlagte veje og befæstede stier**

**Gældende regler:** *I naturbeskyttelseslovens regler om skove (§ 23) og veje/stier i det åbne land (§ 26) benyttes betegnelserne "anlagte" veje og "befæstede" stier.*

I udvalget er der enighed om, at kun de færreste forstår disse "kvalificerende" betegnelser, som også derfor ikke er hensigtsmæssige eller nødvendige.

Det findes derfor tilstrækkeligt at benytte betegnelserne veje og stier, hvorved forstås permanente, menneskeskabte færdselsbaner. Veje og stier omfatter således ikke midlertidige kørespor, dyreveksler og spor efter heste eller mountainbikes. Hvad fysisk fremtræden angår adskiller en vej sig typisk fra en sti ved at være beregnet til et 4-hjulet køretøj.

***Udvalget foreslår,***

***at betegnelserne anlagte veje og befæstede stier opgives.***

### 4.1.3. Skiltning

**Gældende regler:** Efter færdselslovens § 95 fastsætter trafikministeren bestemmelser om udformningen og betydningen af bl.a. færdselstavler og anden afmærkning eller indretning på eller ved vej til regulering eller vejledning af færdslen (autoriseret afmærkning).

*Brug af autoriseret afmærkning kræver politiets godkendelse, ligesom politiet af færdselsmæssige grunde kan kræve uautoriseret afmærkning fjernet.*

*På private fællesveje omfattet af privatvejslovens afsnit III kræver anvendelsen af både autoriseret og uautoriseret afmærkning, der tilkendegiver indskrænkninger i færdslen, godkendelse af kommunen og politiet.*

Til flere af adgangsreglerne er der – eller foreslås der – knyttet bestemmelser om skiltning.

Praksis viser, at der forholdsvis ofte ses skilte, der kan misforstås – f.eks. ved at give indtryk af, at der gælder begrænsninger i offentlighedens adgangsmuligheder. Et skilt med teksten ”Kun adgang i henhold til naturbeskyttelsesloven” eller ”Privat vej” kan således virke misvisende.

#### ***Udvalget foreslår,***

*at der i naturbeskyttelsesloven gives mulighed for i en bekendtgørelse at fastsætte yderligere regler om skiltning.*

Reglerne bør give mulighed for krav om opsætning af autoriserede skilte, hvor amtet eller ejeren har benyttet kompetencen til at begrænse offentlighedens færdsel.

Der bør desuden kunne fastsættes bestemmelser, hvorefter skiltning (om f.eks. privat vej) skal suppleres med en særlig tekst om adgangsmulighederne i medfør af lovgivningen, hvis skiltningen – uden tilføjelse af en sådan tekst – kan opfattes som en begrænsning af offentlighedens lovlige adgang.

Udformningen af reglerne skal i givet fald aftales nærmere med Trafikministeriet.

#### 4.1.4. Offentlighedens adgang må ikke forhindres eller vanskeliggøres

**Gældende regler:** Formuleringen ”offentlighedens adgang må ikke forhindres eller vanskeliggøres” findes i naturbeskyttelseslovens § 22 om strande og § 23 om skove, men ikke i § 24 om udyrkede arealer, § 25 om klitfredede arealer eller § 26 om veje og stier i det åbne land. Samtidig fremgår det af § 89, stk. 1, nr. 3, at den, der i strid med reglerne i §§ 22-26 forhindrer eller vanskeliggør offentlighedens adgang til naturen, straffes med bøde.

**Udvalget foreslår,**

*at der af ordensmæssige grunde sker en lovteknisk harmonisering af disse regler, således at formuleringen ”offentlighedens adgang må ikke forhindres eller vanskeliggøres” også indføres i §§ 24, 25 og 26.*

#### 4.1.5. Adfærdsnormer

Udvalget ønsker at tilkendegive, at forholdet mellem de forskellige færdselsarter primært skal søges påvirket med forskellige adfærdsnormer, f.eks.

- at cyklende skal tage hensyn til gående,
- at ridende skal tage hensyn til gående og cyklende,
- at ridende – når cyklende og gående passerer – skal føre hesten i skridtgang,
- at ridende på markveje og skovveje skal føre hesten i vejens midte eller i rabatten,
- at man ved færdsel i naturen skal tage hensyn til andre ved hensynsfuld og ikke-støjende adfærd, og
- at man ved færdsel i naturen skal tage hensyn til dyre- og plantelivet samt undgå at skade naturgrundlaget.

En del af sådanne normer er allerede i dag indarbejdet i adgangsbekendtgørelsen.

Dette tema – og eksempelvis adgangen til at færdes med fiskeredskaber, som specielt er nævnt overfor Adgangsudvalget – forudsætter udvalget vurderet i forbindelse med en kommende revision af adgangsbekendtgørelsen.

Derudover forventes adfærdsnormer bl.a. formidlet i forbindelse med oplysningsarbejde som opfølgning af eventuelle regelændringer.

## 4.2. Veje og stier i det åbne land

Der er i udvalget enighed om, at offentlighedens adgang til oplevelser i det åbne land er af stor betydning. Adgangen er i vidt omfang knyttet til mulighederne for at kunne færdes på private veje og stier.

I lovgivningen findes der således også generelle regler om offentlighedens ret til at færdes på sådanne veje og stier.

Ud over fastsættelse af generelle regler om adgangen til at færdes på veje og stier har det offentlige indsats især koncentreret sig om at sikre adgang til mere betydningsfulde naturområder og kulturminde og til etablering af sammenhængende ruteforløb, der har interesse for en bredere offentlighed.

Der er imidlertid enighed i udvalget om, at også mulighederne for mere almindelige, dagligdags – men for den enkelte ikke nødvendigvis mindre betydningsfulde – oplevelser bør tillægges øget vægt.

Et særligt tema under drøftelserne i udvalget har derfor været offentlighedens adgang til at færdes på private veje og stier i det åbne land. I forbindelse hermed har udvalget især drøftet, om de gældende regler i tilstrækkelig grad sikrer mod, at offentlighedens adgang umuliggøres gennem ejerens nedlæggelse af veje og stier.

#### **4.2.1. Færdsel til fods på veje og stier i det åbne land**

**Gældende regler:** *Offentligheden har i medfør af mark- og vejfredslovens § 17 adgang til færdsel til fods ad private veje og stier – medmindre ejeren lovligt har opsat skilte, der begrænser færdslen.*

*Naturbeskyttelseslovens § 26 giver offentligheden ret til færdsel til fods på anlagte veje og befæstede stier i det åbne land. § 26 begrænser således ejerens mulighed for ved skiltning efter mark- og vejfredslovens § 17 at forbyde denne slags færdsel på anlagte veje og befæstede stier.*

#### **Udvalget foreslår,**

*at det skal være muligt at færdes til fods på alle veje og stier i det åbne land, således at begrænsningerne i ejerens muligheder for ved skiltning at forbyde offentlighedens færdsel til fods kommer til at gælde for alle veje og stier i det åbne land.*

#### **4.2.2. Cykling på veje og stier i det åbne land**

**Gældende regler:** *Offentligheden har i medfør af mark- og vejfredslovens § 17 adgang til færdsel på cykel ad private veje og stier, der er egnede til denne slags færdsel – medmindre ejeren lovligt har opsat skilte, der begrænser færdslen.*

*Naturbeskyttelseslovens § 26 giver offentligheden ret til færdsel på cykel på anlagte veje og befæstede stier i det åbne land. § 26 begrænser således ejerens mulighed for ved skiltning efter mark- og vejfredslovens § 17 at forbyde denne slags færdsel på anlagte veje og befæstede stier.*

***Udvalget foreslår,***

*at det skal være muligt at cykle på alle veje i det åbne land, således at begrænsningerne i ejerens muligheder for ved skiltning at forbyde offentlighedens færdsel på cykel kommer til at gælde for alle veje i det åbne land.*

Udvalget har indgående drøftet spørgsmålet om cykling på stier.

Som nævnt i afsnit 4.1.1. må det antages, at mark- og vejfredslovens § 17 kun giver adgang til færdsel ad en vej eller sti, der er egnet til den pågældende slags færdsel, og at en vejs/stis egnethed til en bestemt slags færdsel altid vil bero på en konkret vurdering.

Generelt må det således antages, at mark- og vejfredslovens § 17 ikke giver adgang til at cykle på f.eks.

- et spor, der kun er markeret ved en slåning af plantevæksten, der gør det praktisk muligt at færdes til fods i sporet,
- en sti med en belægning, der udelukkende er beregnet til ridning, eller
- en trampesti.

De nævnte eksempler på (u)egnethed er baseret på brug af konventionelle cykler.

I dag findes der imidlertid cykeltyper, der reelt kan bruges stort set overalt (mountainbikes mv.), og efter udvalgets opfattelse bør denne udvikling ikke føre til udvidelse af kriteriet om færdselsbanernes egnethed.

Udvalget finder derfor, at afgrænsningen af de stier, der ikke er adgang til at cykle på, bør præciseres.

I udvalget er der også enighed om, at cykling på mindre stier nogle steder kan medføre konflikter, f.eks. i forhold til gående færdsel. Desuden kan en sti på en del af forløbet være egnet til cykling, mens den længere fremme er ufremkommelig,

***Udvalget foreslår,***

*at der indføres en regel, hvori det præciseres, at cykling kun må finde sted på stier, der fremtræder som egnet til cykling, og*

*at det desuden skal være muligt for ejeren ved skiltning at forbyde cykling på smalle stier, hvis der kan dokumenteres problemer med cyklingen, men således at der gives amtet mulighed for at tilsidesætte forbudet.*

Formålet med en regel om ”stier, der fremtræder som egnet til cykling” er at tydeliggøre, at den enkelte cyklist ikke kan nøjes med at vurdere en stis egnethed til f.eks. mountainbikes, jf. det ovenfor anførte om udviklingen af terrængående cykeltyper.

### 4.2.3 Ridning på veje og stier i det åbne land

**Gældende regler:** Ridning er efter vejlovgivningen og færdselslovgivningen i almindelighed tilladt på offentlige veje og stier (og private veje og stier i bymæssig bebyggelse).

De gældende regler for ridning ad private veje og stier i det åbne land i henholdsvis mark- og vejfredslovens § 17 og naturbeskyttelseslovens § 26 kan forstås på to måder.

Den ene forståelse går ud på, at mark- og vejfredslovens § 17 giver adgang til ridning ad veje og (rideegnede) stier, medmindre ejeren ved skiltning har forbudt denne slags færdsel.

Den anden forståelse går ud på, at naturbeskyttelseslovens § 26 kun giver adgang til færdsel til fods og på cykel på anlagte veje og befæstede stier, og at ridning derfor ikke er tilladt på denne slags veje og stier.

I praksis er det almindeligt, at ejerne i relation til (skiltning mod) motorkørsel har indrettet sig efter mark- og vejfredslovens § 17. Dette tyder på, at adgangen til at færdes på veje og stier i det åbne land på anden måde end til fods og på cykel i praksis følger ordningen i mark- og vejfredslovens § 17.

Der foreligger ingen retsafgørelser, der giver et klart svar på fortolkningsspørgsmålet. Det må dog antages – også på baggrund af de nævnte erfaringer fra praksis – at retstilstanden i dag udgøres af den ordning, som mark- og vejfredslovens § 17 peger på.

Der er imidlertid enighed i udvalget om, at retstilstanden under alle omstændigheder bør være entydig.

Drøftelserne i udvalget har været ført ud fra to hovedsynspunkter.

Det ene hovedsynspunkt går ud på, at ridning kun skal være tilladt, hvor ejeren positivt ved skiltning eller aftale har givet tilladelse hertil. Ridning kan medføre ret stort slid på veje og stier, hvor belægningen ikke er tilstrækkelig fast – især i regnvejrperioder, og specielt når vejret skifter mellem frost og tø. Der peges på, at det i dag er takt og tone, at der træffes aftaler mellem ejer og ryttere/rideskoler om ridning.

Det andet hovedsynspunkt går ud på, at ridning som udgangspunkt skal være tilladt. Ridning er et vigtigt middel til naturoplevelser og hesten var et almindeligt transportmiddel op i 1950-erne. Der er behov for at sikre ridemuligheder væk fra de befærdede offentlige veje, hvor ridning er tilladt – ikke mindst af hensyn til de mange unge ryttere. Reglerne bør derfor suppleres med regler om, at ejeren ikke kan forbyde ridning, såfremt der kan rides i rabatten eller mellem hjulspor, idet dette kun slider minimalt på vejene. Kun for så vidt angår ridning, der udgår fra rideetablissementer o.lign. med mere end 5 heste, er det rimeligt, at der skal træffes aftaler med ejerne af de private veje/stier.

***Udvalget foreslår,***

*at ordningen efter mark- og vejfredslovens § 17 slås fast som gældende ret, således at ridning er tilladt på veje og (rideegnede) stier, medmindre ejeren ved skiltning har forbudt ridning. Ejeren skal desuden på anden måde kunne forbyde ridning. Amtet kan helt eller delvist tilsidesætte et forbud mod ridning på private fællesveje.*

Begrundelsen for ejerens adgang til at forbyde ridning ”på anden måde” er, at ejeren f.eks. med en rideskole eller en nabo, der ikke har vejret, skal kunne indgå aftale om, hvordan ridning skal finde sted (eller i givet fald forbyde ridningen), uden at skulle opsætte et skilt, der generelt forbyder ridning.

Det forudsættes, at amtet kun benytter muligheden for at tilsidesætte ejerens forbud, hvor vejen har væsentlig betydning for ridemulighederne i området, og det ikke er lykkedes at opnå en rimelig aftale om rideadgangen, idet det forudsættes, at der er tilbudt betaling for de ekstraomkostninger, der måtte følge af ridningen.

Reglen vil være umiddelbart forståelig for den rytter, der ikke er omfattet af en aftale: Der må rides, medmindre der er opsat skilte. Udvalget har drøftet, hvorvidt denne regel vil medføre opsætning af en skilteskov. Udvalget peger på, at der næppe vil blive opsat forbudsskilte, hvor der ikke er problemer, og at en sådan regel vil være basis for, at der kan indgås aftaler mellem ejer og ryttere/rideskoler.

Udvalget henleder opmærksomheden på, at ønskes der herudover sikkerhed for offentlighedens ridemuligheder, kan vejmyndigheden i medfør af lov om offentlige veje – bl.a. mod at deltage i udgifterne til vejvedligeholdelse – bestemme, at en privat fællesvej får status som offentlig sti, hvor ridning som udgangspunkt er tilladt.

#### **4.2.4. Tidsrummet for den lovlige færdsel på veje og stier i det åbne land**

**Gældende regler:** *Hverken mark- og vejfredslovens § 17 eller naturbeskyttelseslovens § 26 begrænser adgangen til at færdes på veje og stier i det åbne land til kun at gælde en del af døgnet.*

Det har i udvalget været overvejet, om der er behov for regler, der indskrænker tidsrummet for adgangen til at færdes på veje og stier i det åbne land, f.eks. fordi det i nattetimerne i praksis er vanskeligt for ejeren at hindre krybskytteri og forstyrrende færdsel, når selve adgangen er lovlig.

I udvalget er der imidlertid enighed om, at der i mange situationer er et reelt, lokalt behov for at kunne færdes på private veje og stier uden for de lyse timer.

Udvalget fremsætter derfor ikke forslag om at ændre de gældende regler herom.

Såfremt der lokalt måtte være problemer med krybskytteri el.lign., henleder udvalget opmærksomheden på den eksisterende mulighed for ejeren til at begrænse natfærdslen, hvor der ikke er andre vejberettigede.



#### 4.2.5 Nedlæggelse/omlægning af veje og stier i det åbne land

Sikringen af den rekreative færdsel har nær sammenhæng med ejerens adgang til at nedlægge veje og stier.

**Gældende regler:** *I hverken mark- og vejfredsloven eller naturbeskyttelsesloven findes regler, der regulerer ejerens muligheder for at nedlægge private veje og stier.*

*Privatvejsloven forhindrer ikke nedlæggelse af private veje og stier i landzone. I landzone indeholder loven kun regler om nedlæggelse af private fællesveje og -stier i relation til forholdet mellem uenige vejberettigede. I den slags sager er kommunen myndighed.*

*I lov om offentlige veje findes dog en regel, der giver vejmyndigheden (amt eller kommune) mulighed for at bestemme, at en privat fællesvej skal have status som offentlig sti – bl.a. med den konsekvens, at en sådan vej kun kan nedlægges af vejmyndigheden.*

Ikke alle veje og stier i det åbne land har samme rekreative interesse, og der er på denne baggrund enighed i udvalget om, at der i naturbeskyttelsesloven bør indsættes bestemmelser, der sikrer mod nedlæggelse af de i rekreativ henseende mere betydningsfulde færdselsbaner.

Veje og stier kan have rekreativ interesse, fordi der er tale om f.eks.

- gennemgående veje og stier,
- blinde veje og stier, der er omfattet af amternes forslag til regionplaner eller kommunernes stiplaner,
- blinde veje og stier, der er under indarbejdelse i amternes forslag til regionplaner eller kommunernes stiplaner, hvis ejeren er blevet kontaktet herom,
- veje og stier, der i øvrigt fører til de naturtyper, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens adgangsregler og
- veje og stier til særlige udsigtspunkter, kulturmiljøer eller lignende.

Udvalget har drøftet forskellige muligheder for, hvorledes der kan sikres mod nedlæggelse af sådanne veje og stier.

En model, der har været drøftet i udvalget, går ud på, at ejeren skal have ret til at nedlægge veje og stier i det åbne land, når de ikke har væsentlig rekreativ værdi, eller fordi ejeren anlægger eller kan anvise alternative vej- eller stiforbindelser, der ikke væsentligt forringer de rekreative færdselsmuligheder.

Kun såfremt en vej eller sti af væsentlig rekreativ værdi er blevet nedlagt, uden at der eksisterer eller er etableret tilfredsstillende alternativ vej eller stiadgang, kan amtet kræve færdselsbanen retableret eller et alternativt forløb etableret.

En anden model, der har været drøftet, går ud på, at amtets godkendelse skal indhentes af ejeren, inden nedlæggelse eller omlæggelse af en vej eller sti i det åbne land må finde sted.

En godkendelsesprocedure er en sikker metode til at forhindre uhensigtsmæssige nedlægninger, og man undgår herved vanskelighederne ved efterfølgende at skulle meddele påbud om genetablering af nedlagte veje eller stier. En sådan procedure sikrer desuden mulighederne for, at klageberettigede organisationer m.v. kan få efterprøvet amtets beslutning om at acceptere en nedlæggelse.

En ulempe ved denne procedure er, at den kommer til at virke tung og bureaukratisk i tilfælde, hvor ejeren af driftsmæssige grunde ønsker nedlæggelse eller omlæggelse af markveje, der er helt uden betydning for den rekreative færdsel.

I udvalget er der enighed om, at ejere skal have mulighed for at omlægge veje og stier, hvis dette kan ske uden at forringe de rekreative færdselsmuligheder væsentligt, f.eks. ved ikke at skabe urimelige omveje.

### ***Udvalget foreslår,***

*at der fastsættes en anmeldelsesprocedure.*

*Forslaget går nærmere ud på, at ejere, der ønsker at nedlægge veje eller stier – evt. med anvisning eller etablering af alternative adgangsmuligheder – anmelder dette til amtet. Hvis amtet ikke har reageret i løbet af 4 uger, kan ejeren nedlægge vejen/stien.*

*Amtet kan inden for 4 uger forhindre nedlæggelsen/omlæggelsen, såfremt der er tale om nedlæggelse/omlæggelse af en vej eller sti af væsentlig rekreativ interesse, eller såfremt en foreslået omlæggelse ikke er tilfredsstillende.*

*Veje og stier kan have rekreativ interesse fordi der er tale om*

- gennemgående veje og stier,*
- blinde veje og stier, der er omfattet af amternes forslag til regionplaner eller kommunernes stiplaner,*
- blinde veje og stier, der er under indarbejdelse i amternes forslag til regionplaner eller kommunernes stiplaner, hvis ejeren er blevet kontaktet herom,*
- veje og stier, der i øvrigt fører til de naturtyper, der er omfattet af naturbetyttelseslovens adgangsregler og*
- veje og stier til særlige udsigtspunkter, kulturmiljøer eller lignende.*

*Hvis sagen har en sådan vigtighed, at den skal underkastes en særlig sagsbehandling, kan amtet meddele ejeren, at vejen/stien ikke må nedlægges/omlægges, før der er truffet endelig administrativ beslutning herom. Denne sagsbehandling kommer på tale, såfremt amtet er i tvivl om vejens/stiens rekreative værdi eller er indstillet på at meddele tilladelse til nedlæggelse/omlæggelse efter en samlet afvejning af på den ene side hensynet til de rekreative interesser og på den anden side hensynene til produktionsinteresser, privatlivets fred eller naturen. I så tilfælde*

*annonceres muligheden for ændringer, således at der bliver lejlighed til at komme med indsigelser begrundet i forringede rekreative muligheder, og således at der for organisationer m.v. bliver mulighed for at klage over amtets afgørelse.*

Såfremt en vej eller sti er blevet nedlagt/omlagt, uden at disse regler er fulgt, skal amtet i overensstemmelse med tilsynsbestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 6, foranledige det ulovlige forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning.

Da der findes en del markveje, der ikke har nogen rekreativ værdi, har udvalget overvejet om anmeldelsesordningen alene skulle omfatte veje af rekreativ værdi. Udvalget har imidlertid fundet, at det næppe vil være muligt at definere disse veje og stier på en sådan måde, at det er entydigt for den enkelte ejer, hvornår der skal anmeldes. Den foreslåede anmeldelsesordning gælder derfor alle veje og stier i det åbne land.

Kommunernes Landsforening finder det afgørende, at kommunerne inddrages i amternes sagsbehandling, såfremt det bliver amterne, der tillægges kompetencen til at træffe afgørelser om nedlæggelser af veje og stier efter den foreslåede anmeldelsesprocedure. Inddragelsen af kommunerne bør ske dels for at få afklaret de lokale rekreative interesser og behov, dels for at sikre, at amterne er orienteret om kommunernes aktuelle stiplaner mv., jf. Kommunernes Landsforenings bemærkninger i bilag 4.

***Udvalget foreslår desuden,***

*at begrænsningerne i ejerens adgang til at nedlægge/omlægge færdselsbaner ikke skal gælde, hvis det på forhånd er meddelt amtet, at færdselsbanen – f.eks. en trampesti – etableres på grundlag af ejerens frivillighed alene med henblik på at fremme offentlighedens adgang. Formålet hermed er at sikre, at der ikke lægges bindinger for etablering af færdselsbaner på frivillig basis.*

#### **4.2.6. Lukning (ved skiltning) af veje og stier i det åbne land**

***Gældende regler:*** Efter naturbeskyttelseslovens § 26 kan ejeren på anlagte veje og befæstede stier ved skiltning helt eller delvis forbyde offentlighedens færdsel til fods og på cykel, hvis færdslen er til gene for den erhvervsmæssige udnyttelse af ejendommen, hvis den i særlig grad generer privatlivets fred, eller hvis der er behov for beskyttelse af plante og dyreliv. Amtet kan helt eller delvis tilsidesætte et forbud mod færdsel for gennemgående veje og stiers vedkommende.

***Udvalget foreslår,***

*at kriteriet om den erhvervsmæssige udnyttelse af ejendommen præciseres, således at denne del af naturbeskyttelseslovens § 26 i stedet får ordlyden: ”...er til væsentlig gene for den erhvervsmæssige udnyttelse af ejendommen”.*

#### **4.2.7. Særligt om sommerhusområder**

**Gældende regler:** *Kommunerne kan i dag efter vejlovgivningen beslutte, at reglerne om private fællesveje og -stier i byzone også skal gælde i bestemte områder, f.eks. i sommerhusområder (afsnit III-områder). Dette betyder bl.a., at indskrænkninger i færdslen kun må ske med kommunens samtykke. Hjemlen er benyttet i en del sommerhusområder, men hvor den ikke er benyttet, gælder mark- og vejfredslovens regel, hvorefter færdsel er tilladt, hvis ikke ejeren lovligt har skiltet om det modsatte.*

Det har i udvalget været drøftet, om der er behov for yderligere regler til sikring af offentlighedens adgang til at færdes på veje og stier i sommerhusområder.

Udvalget finder, at der også i sommerhusområder skal være mulighed for at gribe ind over for f.eks. adgangsbegrænsninger og stinedlæggelser af betydning for strandadgangsretten m.v.

Udvalget har overvejet om, vejlovgivningen bør ændres, så byreglerne kommer til at gælde for alle sommerhusområder, således at vej- og stinedlæggelser og færdselsbegrænsninger kun må finde sted efter godkendelse fra kommunen. En sådan ændring vil imidlertid medføre, at kommunerne får en række administrative opgaver omkring vejsyn m.v., der ikke har sammenhæng med ønsket om at sikre den rekreative færdsel.

Udvalget finder, at der er tilstrækkelige regler til sikring af offentlighedens adgang i afsnit III-områder, idet der allerede i dag sker en myndighedsbehandling med kommunen som myndighed.

***Udvalget foreslår i stedet,***

*at der overvejes indført en ny bestemmelse i naturbeskyttelsesloven, hvorefter reglerne for veje og stier i det åbne land også kommer til at gælde for sommerhusområder, der ikke er afsnit III-områder, og at kommunen bliver myndighed for behandling af disse sager.*

#### **4.2.8. Vejregistre**

**Gældende regler:** *I byzone skal kommunerne i dag som vejmyndighed føre en fortegnelse over private fællesveje/stier og udlagte private fællesveje/stier, jf. privatvejlovens § 21 og § 5. De nærmere regler for udarbejdelsen af fortegnelsen er fastlagt i Trafikministeriets cirkulære nr. 91 af 27. maj 1975 om retningslinier for udarbejdelse af fortegnelse over private fællesveje i byer og bymæssige områder.*

Det har i udvalget været overvejet, om det for at sikre administrationsgrundlaget for offentlighedens færdsel på private veje og stier i det åbne land ville være hensigtsmæssigt, at der blev indført en pligt for kommunen til at føre tilsvarende fortegnelser vedrørende det åbne land.

På grundlag af tilgængeligt kortmateriale, luftfotos m.v. er det i dag muligt at konstatere, hvilke veje og stier der faktisk findes.

Udvalget finder på denne baggrund, at nytten af en sådan registrering forekommer beskednen i forhold til de administrative omkostninger, der vil være forbundet hermed.

#### **4.2.9. Skiltning af sammenhængende ruteforløb**

Til styrkelse af de rekreative oplevelsesmuligheder er der enighed om, at det mange steder har stor værdi, at der skabes sammenhængende ruteforløb, og at disse kan understøttes ved skilteafmærkninger. Erfaringer viser, at det ikke altid er muligt at få tilladelse af ejeren til at opstille sådanne skilte.

Muligheden for sådan skiltning eksisterer for offentlige veje og stier – herunder de offentlige stier, der er ”udlagt” på private fællesveje.

##### ***Udvalget foreslår,***

*at der indføres en regel, hvorefter amt eller kommune – så vidt muligt efter aftale med ejerne – kan opsætte mindre, rutemarkerende piktogrammer på veje og stier i det åbne land, der indgår i sammenhængende ruteforløb over flere ejendomme.*

Udvalget peger på, at såfremt der efter reglerne herom sker nedlæggelse eller omlæggelse af vejene eller stierne, må skiltene fjernes eller flyttes af amt eller kommune.

#### **4.3. Skove**

**Gældende regler:** *Offentligheden kan efter naturbeskyttelseslovens § 23 lovligt færdes i private skove til fods på stier og anlagte veje og på cykel på befæstede stier og anlagte veje; færdsel er tilladt fra kl. 7.00 til solnedgang.*

*Rækkevidden af udtrykket ”offentligheden” er begrænset ved særregler, hvorefter en række organiserede aktiviteter – som i øvrigt er lovlige – kun må finde sted efter tilladelse fra ejeren (jf. afsnit 4.3.8.).*

*Mark- og vejfredslovens § 17 gælder ikke for skovenes veje og stier. Private fællesveje og fællesstier i skove er dog omfattet af bestemmelsen.*

Skove hører til de foretrukne udflugtsmål, og det er ligeledes i skovene, at mange forskellige former for organiserede friluft aktiviteter finder sted, jf. afsnit 3.5.

Det er Danmarks Miljøundersøgelses vurdering, at de danske skove og den dertil hørende fauna generelt er robuste over for det almindelige friluftsliv, jf. afsnit 3.7.1.

##### **4.3.1. Adgang til skovens veje og stier**

**Gældende regler:** De gældende regler indeholder ikke bestemmelser, der regulerer ejeres adgang til at omlægge og nedlægge enkeltmandsveje og stier i skove.

Sikringen af den rekreative færdsel i skove har nær sammenhæng med ejerens adgang til at lukke skovens adgangsveje.

**Udvalget foreslår,**

*at bestemmelserne om nedlæggelse/omlægning af veje og stier i det åbne land også finder anvendelse for nedlæggelse/omlægning af skovveje og -stier, der giver adgang til skoven.*

#### 4.3.2. Færdsel til fods i private skove

**Gældende regler:** Efter naturbeskyttelseslovens § 23 kan offentligheden lovligt færdes i private skove til fods på stier og anlagte veje.

Det har været et hovedtema under drøftelserne, om der er behov for regler, der giver offentligheden adgang til færdsel uden for veje og stier i de private skove, eller om de eksisterende regler – med muligheden for gennem ejerens frivillighed at give yderligere adgang – i praksis er tilfredsstillende.

Den ene grundopfattelse går ud på, at der ikke er behov for ændrede regler. De eksisterende regler volder i praksis ikke de store problemer. Erfaringerne viser, at de almindelige skovgæster næsten udelukkende benytter veje og stier, selv hvor der er mulighed for færdsel uden for disse. I øvrigt accepterer langt de fleste skovejere – hvilket er kendt i lokalsamfundet – at den almindelige skovgæst har ”svinkeærinder” uden for vej og sti.

Efter denne grundopfattelse er det specielt vigtigt, at forbudet mod færdsel på kryds og tværs uden for veje og stier opretholdes – også af hensyn til den forstyrrelse færdsel uden for veje og stier påfører faunaen, herunder vildt. Vildtet vil således, når det forstyrres fra en uventet kant, ofte løbe ind i eller springe over sædvanlig hegning med skade på vildtet eller bevoksningerne til følge. Der peges i den forbindelse også på, at jagtleje m.v. i dag udgør en væsentlig del (op til halvdelen) af indtægtsgrundlaget i mange private skove, og at ændrede regler kan påvirke jagtlejerne i negativ retning. Ejeren skal have mulighed for at gribe ind for at styre offentlighedens færdsel uden for veje og stier. Ved at tilmelde sig naturvejledningsarrangementer m.v., hvortil der næsten altid gives tilladelse, får offentligheden mulighed for at opleve skoven også udenfor veje og stier.

Den anden grundopfattelse tager udgangspunkt i, at der i almindelighed skal være adgang til færdsel på egen hånd, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, såsom hensynet til produktionsinteresser, flora/fauna eller privatlivets fred, der gør det rimeligt, at offentlighedens adgang begrænses.

Selvom langt den overvejende del af den almindelige skovgæsts færdsel sker på veje og stier, er der mange, der foretager en afstikker væk fra vejen. Det er urealistisk, at den almindelige skovgæst skal spørge om lov, og det er også uholdbart at have en forbudsregel, der

kun fungerer, fordi den nogle steder ikke efterleves i praksis – hvad enten det er på grund af civil ulydighed, ukendskab til reglen eller ejerens accept.

Derfor bør der som udgangspunkt efter denne grundopfattelse indrømmes ret til færdsel i gang uden for veje og stier – dog ikke i indhegnede bevoksninger og klitter, rørbevoksninger, planteskoler, arealer med landbrugsafgrøder, haver og gårdspladser. For at give vildtet en særlig beskyttelse foreslås det, at der desuden ikke gives adgang til færdsel i vildtlokker. Der vil derfor næppe ske påvirkning af jagtlejeniveauet. For at tilgodese hensynet til privatlivets fred må der ikke ske færdsel og ophold uden for veje og stier i en afstand af 50 meter fra synlige beboelsesbygninger. Derudover skal amtet kunne lukke udvalgte skovområder, hvis hensynet til produktionsinteresser, flora/fauna eller privatlivets fred i særlig grad taler derfor.

Efter indgående drøftelser i udvalget er der enighed om, at det specielt er vigtigt at tilgodese den almindelige skovgæsts behov for at kunne gennemføre en skovtur med mulighed for at slå sig ned i skovbunden, f.eks. for at spise sin medbragte mad, plukke blomster, bær, svampe m.v. og lade børnene løbe omkring, uden at de til stadighed skal kaldes tilbage til vejen/stien. Der er ligeledes enighed om, at en egentlig sikring af disse muligheder forudsætter ændringer i de almindelige adgangsregler.

Udvalget, bortset fra Friluftsrådet, vurderer, at en regel, der giver almindelig adgang for offentligheden til at kunne færdes stort set overalt i skovbunden uden for veje og stier, også i bynære skove med stort publikumsbesøg, kan gøre det ønskeligt at kunne begrænse offentlighedens færdsel for at beskytte mod slid og forstyrrelse af fauna eller af hensyn til privatlivets fred omkring skovens huse. En sådan regel kan give en del sager og derved blive administrativt tung.

Udvalget har overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt med en regel, der fastsætter en fast grænse på f.eks. 10 meter fra veje og stier, inden for hvilken den almindelige skovgæst får adgang til at færdes – eller om det vil være bedre med en regel, der giver adgang til gående færdsel i umiddelbar nærhed af skovens veje og stier. Resultatet af disse overvejelser er, at selvom en 10 meter-regel er ret entydig, er den for mekanisk, hvorfor udvalget, bortset fra Friluftsrådet, foretrækker definitionen ”umiddelbar nærhed”.

Friluftsrådet mener, at en regel om ”adgang til gående færdsel i umiddelbar nærhed af skovens veje og stier” ikke giver befolkningen mulighed for en vifte af ydmyge naturoplevelser i skoven. Sådanne muligheder er vigtige, når den ulige geografiske fordeling af private og offentlige skove tages i betragtning. DMU vurderer endvidere, at sådanne ydmyge naturoplevelser generelt ikke vil være et problem for flora eller fauna.

Friluftsrådet finder, at begrebet ”i umiddelbar nærhed af skovens veje og stier” vil kunne blive forstået meget snævert af befolkningen. Begrebet forekommer restriktivt i sit indhold, hvilket vil være begrænsende for friluftslivet. Begrebet omfatter således ikke tilstrækkeligt klart eksempler på afstikkere i en rimelig afstand fra vej eller sti (gå ind til en lysning, fælde en bæk m.m.), som bør være lovlige. Friluftsrådet finder således, at introduktion af begrebet ”i umiddelbar nærhed af vej eller sti” ikke er udtryk for en reel forbedring af befolkningens adgangsmuligheder til de private skove.

Hvis en regel som den foreslåede introduceres, mener Friluftsrådet derfor, at det nøje bør overvejes, hvorledes reglen defineres og uddybende beskrives i en lovtekst, samt at en sådan regels anvendelse efterfølgende evalueres.

Udvalget har nøje drøftet de forskellige formuleringer.

***Udvalget foreslår,***

*at naturbeskyttelsesloven ændres, således at der i private skove gives offentligheden adgang til gående færdsel og ophold på arealer, der er let tilgængelige og ligger i umiddelbar nærhed af skovens veje og stier.*

Denne elastiske formulering er valgt fremfor en 10 meter-regel, bl.a. fordi den ikke giver adgang til indtrængning gennem krat o.lign., der har betydning som skjulested for faunaen, forcering af et vandløb med risiko for skader på brinken og lignende.

I andre tilfælde ville en 10 meter-regel forhindre adgang til og ophold i skovbunden, på en åben plet, nær brinken af et vandløb eller en sø, der ligger 10-15 meter fra vejen – men hvor det vil være naturligt for den almindelige skovgæst at slå sig ned, plukke blomster, bær eller svampe, og hvortil der bør være adgang.

Det er ikke meningen med den foreslåede bestemmelse, at offentligheden får fri adgang til at bevæge sig på kryds og tværs overalt i skovbunden. Derimod får deltagerne i den almindelige familieskovtur mulighed for at gå og opholde sig på arealer tæt på veje og stier, hvor de konkrete forhold gør det naturligt.

Det bemærkes yderligere, at løbetræning, jogging o.lign. fortsat kun må finde sted på veje og stier, medmindre der er truffet aftale med ejeren herom, eller ejeren på anden måde har givet lov hertil.

Endelig bemærkes det, at veje og stier ikke omfatter midlertidige kørespor, dyreveksler og spor efter heste eller mountainbikes, jf. afsnit 4.1.2.

**Friluftsrådet** vil ikke gå imod flertallets indstilling, men kan omvendt heller ikke tilslutte sig denne, jf. ovenfor.

### **4.3.3. Cykling i private skove**

**Gældende regler:** *Efter naturbeskyttelseslovens § 23 kan offentligheden cykle på anlagte veje og befæstede stier i private skove.*

Der er i udvalget enighed om, at reglerne om cykling på veje og stier i det åbne land og cykling i private skove bør være ens.

***Udvalget foreslår,***



*at der indføres en regel, hvori det præciseres, at cykling kun må finde sted på stier, der fremtræder som egnede til cykling, og*

*at det desuden skal være muligt for ejeren ved skiltning at forbyde cykling på smalle stier, hvis der kan dokumenteres problemer med cyklingen, men således at der gives amtet mulighed for at tilsidesætte forbudet.*

Der henvises i øvrigt til afsnit 4.2.2.

#### **4.3.4. Ridning i private skove**

**Gældende regler:** *Efter de gældende regler har offentligheden ikke ret til ridning i private skove.*

*Hovedindholdet af reglerne for ridning i offentlige skove går ud på, at ridning kan ske i skovbunden næsten overalt og på grusveje over 2,5 meters bredde. Den offentlige ejer kan lukke udvalgte skovområder og veje for ridning samt opkræve betaling. Ridning, der udgår fra rideskoler m.v., må kun ske med ejerens tilladelse.*

Drøftelserne i udvalget har taget udgangspunkt i to forskellige hovedsynspunkter.

Det ene hovedsynspunkt går ud på, at der indgås rimelige aftaler om ridning og vilkårene herfor i de fleste private skove. Der peges i den forbindelse på det i afsnit 4.3.8. omtalte fællesudvalgs muligheder for at påvirke en hensigtsmæssig praksis.

Desuden fremhæves det, at ridning ofte medfører slidproblemer, og at det også derfor er nødvendigt med en tæt dialog med rytterne, således at ridningen kan styres på hensigtsmæssig måde. Ridning må opfattes som en fritidsinteresse på linie med jagt, og ejeren skal derfor have mulighed for helt at forhindre ridning i sin skov på tilsvarende måde, som han helt kan forhindre jagt.

Det andet hovedsynspunkt går ud på, at der bør være adgang til at ride også i private skove. I den forbindelse peges der på ejerens muligheder for – efter de gældende regler for offentlige skove – at begrænse ridningen og at opkræve afgift herfor. Der lægges vægt på amtets mulighed for at tage stilling til, om ejeren opstiller vilkår for ridningen, der begrænser denne på urimelig vis.

#### ***Udvalget foreslår,***

*at reglen for ridning i private skove opretholdes, således at der kun er adgang til ridning, såfremt det aftales med ejeren, som følgelig kan stille vilkår herfor, og*

*at ridning tillades på private fællesveje- og stier i skove, medmindre ejeren ved skiltning har forbudt ridning. Ejeren skal desuden på anden måde kunne forbyde ridning. Amtet kan helt eller delvis tilsidesætte et forbud mod ridning på private fællesveje.*

Opmærksomheden henledes på, at forslaget om ridning på private fællesveje og -stier i skove skal ses i sammenhæng med udvalgets forslag om ridning på veje og stier i det åbne land, jf. afsnit 4.2.3.

#### **4.3.5. Tidsrummet for den lovlige færdsel i private skove**

**Gældende regler:** *Efter naturbeskyttelseslovens § 23 er der adgang til private skove fra kl. 7.00 til solnedgang.*

Det har i udvalget været overvejet, om der bør være almindelig adgang til færdsel i private skove hele døgnet.

I udvalget er der enighed om, at det bl.a. af hensyn til forebyggelsen af krybskytteri og for at give faunaen fred er rimeligt at natfærdslen begrænses, så den kun må finde sted med ejerens godkendelse. Samtidig er der i udvalget enighed om, at det bør være muligt inden normal arbejdstid at løbe den daglige joggingtur, lufte sin hund m.v.

***Udvalget foreslår,***

*at reglen ændres, således at der i private skove gives adgang fra kl. 6.00 til solnedgang.*

#### **4.3.6. Sikring af offentlighedens adgang i forbindelse med salg af offentlige skove**

Der synes at foregå en udvikling med salg af offentligt ejede skove til private og – efter de gældende regler – deraf følgende forringede muligheder for offentlighedens færdsel.

*Amtsrådsforeningens, Danmarks Idræts-Forbunds, Danmarks Naturfredningsforening, Danske Gymnastik- & Idrætsforeningers, Friluftsrådets og Kommunernes Landsforenings medlemmer af udvalget foreslår,*

*at der fastsættes regler, der sikrer offentlighedens adgang ved salg af offentlige skove, således at reglerne for offentlige skove altid skal gælde, hvis en skov først én gang har været omfattet af disse regler.*

*Danmarks Jægerforbunds, Dansk Familielandbrugs, Dansk Skovforenings og Landboforeningernes medlemmer af udvalget foreslår,*

*at der ikke foretages regelændringer, idet det bør være op til sælgerne at fastsætte vilkår i forbindelse med sådanne handler.*

#### **4.3.7. Udvidelse af reglerne for offentlige skove til at omfatte pensionskasser m.v.**

**Gældende regler:** *Reglerne for offentlige skove gælder i dag også for skove ejet af offentlige stiftelser.*

Det har været drøftet i udvalget, om også andre juridiske personer – hvis formål har en mere almen karakter, og hvor ejeren ikke har den samme personlige tilknytning til skoven – skal være omfattet af reglerne for offentlige skove.

Amtsrådsforeningens, Danmarks Idræts-Forbunds, Danmarks Naturfredningsforenings, Danske Gymnastik- & Idrætsforeningers og Friluftsrådets medlemmer af udvalget foreslår,

*at der fastsættes regler, således at reglerne for offentlige skove udvides til at omfatte også skove ejet af fonde og pensionskasser.*

Danmarks Jægerforbunds, Dansk Familielandbrugs, Dansk Skovforenings og Landboforeningernes medlemmer af udvalget mener,

*at det må være op til fondsbestyrelser og pensionskassernes medlemmer at afgøre, om reglerne for offentlige skove skal være gældende. Disse medlemmer opfordrer i stedet til, at spørgsmålet tages op af de kompetente organer.*

#### **4.3.8. Reglerne i adgangsbekendtgørelsen om organiserede aktiviteter**

**Gældende regler:** Efter reglerne i adgangsbekendtgørelsens § 7 kræver organiserede aktiviteter skovejerens tilladelse, hvis deltagerantallet overstiger 30, selvom færdsel og ophold sker i overensstemmelse med reglerne i naturbeskyttelseslovens § 23.

*Tilladelse fra skovejeren kræves desuden til kommercielle arrangementer, offentligt annoncerede arrangementer, sportsarrangementer, herunder orienteringsløb, aktiviteter, der forudsætter afmærkninger mv., organiserede aktiviteter, der afvikles i nattetimerne, lejrslagning og lign.*

Adgangsbekendtgørelsens § 7 begrænser således rækkevidden af den ret til færdsel i skove, som naturbeskyttelseslovens § 23 giver ”offentligheden”.

Adgangsbekendtgørelsen indeholder også regler om organiserede aktiviteter på udyrkede arealer. I praksis er det dog især skovene, der benyttes til mange forskelligartede, organiserede aktiviteter, hvorfor emnet behandles i denne sammenhæng.

Under hensyn til at reglerne for det organiserede friluftsliv rummer særlige problemstillinger, har udvalget nedsat en særlig arbejdsgruppe, der har vurderet disse regler.

Arbejdsgruppens rapport har været udgangspunktet for udvalgets videre drøftelser.

I udvalget er der enighed om, at der fortsat skal være bestemmelser om, at en række former for organiserede friluftaktiviteter ikke frit skal kunne finde sted, og at det er hensigtsmæssigt, at der skal indhentes tilladelse hertil fra ejeren. Det gælder sportsarrangementer, organiserede aktiviteter, der afvikles i nattetimerne, lejrslagning og arrangementer med egentligt erhvervsmæssigt sigte.

### 30-reglen

**Gældende regler:** *Organiserede aktiviteter kræver ejerens tilladelse, hvis deltagerantallet overstiger 30, selvom færdsel og ophold sker i overensstemmelse med reglerne i naturbeskyttelseslovens § 23.*

Indledningsvis finder udvalget anledning til at bemærke, at bestemmelsen omfatter organiserede aktiviteter, uanset om en privatperson, en forening eller andre står for organisationen. Eksempelvis skal en spejderflok med under 30 deltagere på vandring således ikke søge tilladelse, hvis færdslen sker efter de almindelige adgangsregler.

Udvalget har indgående drøftet, hvorvidt såkaldt ”bløde” arrangementer – som f.eks. en vandre- eller cykeltur, en fugletur, en skoleklasse med forældre på picnic osv. – bør tilhøre tilladelsessystemet, bl.a. fordi det kan være svært at forudsæ et præcist antal deltagere for et sådant arrangement, da der kan være tale om en åben invitation. Usikkerhed omkring deltagerantallet forekommer især i forbindelse med annoncerede arrangementer.

#### ***Udvalget foreslår,***

*at der kun skal gælde et krav om tilladelse til sådanne ”bløde” arrangementer, hvis det kan forudses, at deltagerantallet vil overstige 30. For skoleklasser med forældre og for spejdere er grænsen dog 50 deltagere.*

### Kommercielle aktiviteter

**Gældende regler:** *Kommercielle aktiviteter kræver ejerens tilladelse.*

Udvalget har drøftet rækkevidden af reglen om kommercielle arrangementer, der kun har selvstændig betydning, når alene det kommercielle islæt udløser kravet om tilladelse.

I den ene ende af skalaen er der enighed om, at et mindre deltagergebyr, der dækker arrangørens positive udgifter til f.eks. transport og kaffe/kage, ikke i sig selv gør et arrangement kommercielt.

I den anden ende af skalaen er der tilsvarende enighed om, at det firma, der professionelt arrangerer ture på andres arealer, skal have ejerens tilladelse, og at denne kan gøres betinget af f.eks. en afgift.

Der forekommer i praksis en lang række mellemformer, f.eks. hvor der nok betales deltagergebyr, men hvor det er mere eller mindre tvivlsomt, om arrangementet af denne grund kan karakteriseres som kommercielt.

Ofte vil mange af den slags arrangementer imidlertid under alle omstændigheder kræve ejerens tilladelse som følge af de nugældende, almindelige adgangsregler, ordensreglerne eller de øvrige regler i adgangsbekendtgørelsen om organiserede aktiviteter.

Det er udvalgets vurdering, at det næppe er muligt entydigt at afgrænse, hvornår et arrangement er ”kommercielt” i bekendtgørelsens forstand.

Selvom der næppe er forskel i betydningen af ordene ”kommercielt” eller ”erhvervsmæssigt”, finder udvalget, at betegnelsen erhvervsmæssigt i praksis bedre vil dække, at der skal være tale om erhversbetingede eller erhvervsrelaterede aktiviteter.

***Udvalget foreslår derfor,***

*at ordene ”kommercielle arrangementer” erstattes med ”erhvervsmæssige arrangementer”.*

### Annonceringsreglen

***Gældende regler:*** Offentligt annoncerede arrangementer kræver ejerens tilladelse, og offentlig annoncering må først ske, når de fornødne tilladelser foreligger.

*Reglerne gælder for alle arrangementer uanset gruppestørrelse og således ikke kun for sportsarrangementer og lign., der på private arealer under alle omstændigheder kræver tilladelse. Det er alene den offentlige annoncering, der udløser kravet om tilladelse.*

Reglerne kan give anledning til en vis tvivl, bl.a. om rækkevidden af udtrykket ”offentlig” annoncering. Der er ikke tvivl om, at annoncering i husstandsomdelte pjecer eller annoncering på naturnet.dk er offentlig. Derimod kan der være vanskelige afgrænsningsproblemer f.eks. ved omtale i lokalafdelingens medlemsblade og lignende.

Annoncering for udvalgte grupper på Internettet, som ikke eksisterede i 1992, vil formentlig blive almindelig, og det kan derfor diskuteres, om det er tidssvarende, at sådan annoncering skal udløse krav om tilladelse.

De eksisterende regler medvirker til at begrænse risikoen for skuffelser forskellige brugergrupper imellem, f.eks. fordi skoven den pågældende dag er lukket på grund af jagt. Brugerorganisationernes repræsentanter i udvalget mener dog, at brugerne kan leve med denne risiko, hvis annonceringsreglen ophæves for så vidt angår arrangementer, der ellers ville kunne gennemføres uden tilladelse.

Omvendt har brugernes repræsentanter i udvalget forståelse for, at en ejer kan føle sig krænket ved tilfældigt at læse i avisen eller på Internettet om et arrangement på sin ejendom.

***Udvalget foreslår derfor,***

*at der indføres et anmeldelsessystem, hvorefter annonceringsreglen for arrangementer, der ellers ville kunne gennemføres uden tilladelse, ændres til en regel om anmeldelse, således at der senest 14 dage før et arrangements annoncering skal ske anmeldelse herom til ejeren/ejerne i den udstrækning disse er til at finde.*

Forslaget om et anmeldelsessystem giver ejeren mulighed for at kontakte arrangøren for evt. at flytte arrangementet til et andet areal eller et andet tidspunkt på dagen, i særlige tilfælde en helt anden dag. Arrangementet kan dog kun forbydes, hvis det pågældende skovområde den pågældende dag er lukket på grund af jagt eller decideret kolliderer med andre arrangementer, der er givet tilladelse til på forhånd.

Udvalget finder i øvrigt, at der vil være en god service over for det organiserede friluftsliv, hvis der kunne etableres en IT-adgang til information på kort om arealernes tilhørsforhold og ejernes telefonnumre.

***Udvalget anbefaler derfor over for rette myndighed,***

***at der etableres en sådan IT-adgang.***

### Afmærkningsreglen

***Gældende regler:*** *Aktiviteter, der forudsætter afmærkninger mv., kræver ejerens tilladelse.*

***Udvalget foreslår,***

***at adgangs bekendtgørelsen ændres, således at der fremover ikke kræves tilladelse til afmærkninger, såfremt der anvendes materialer, der naturligt forefindes på stedet eller forgår i løbet af få dage.***

Forslaget er begrundet i ønsket om at undgå, at helt bagatelagte afmærkninger, f.eks. ru-temarkeringer ved børnefødselsdage med pile af trækviste, småsten eller meldrys på veje og stier, udløser krav om tilladelse.

### Brugerbetaling og rimeligheden heraf

Kravet om ejerens tilladelse til visse aktiviteter indebærer, at ejeren har adgang til at stille vilkår i forbindelse med en sådan tilladelse – herunder vilkår om betaling.

***Udvalget foreslår,***

***at tilladelse til aktiviteter på offentlige arealer ikke betinges af en afgift, medmindre der er tale om arrangementer, der forudsætter særligt omkostningskrævende ydelser, eller arrangementer med egentligt erhvervsmæssigt sigte.***

Ligeledes finder udvalget, at der bør være en vis rimelighed med hensyn til opkrævning af betaling for tilladelser til videregående adgang til private arealer. Som nævnt nedenfor foreslår udvalget, at ejer- og brugerorganisationerne nedsætter et fællesudvalg, der med udgangspunkt i Adgangsudvalgets drøftelser udformer et sæt nærmere aftalte spilleregler. Disse spilleregler skal bl.a. anvendes til at vurdere rimeligheden af betaling i konkrete tilfælde, herunder betalingens størrelse.

Udvalget finder således anledning til at understrege, at den omstændighed, at et arrangement kræver ejerens tilladelse, og at ejeren derfor kan kræve betaling som betingelse for at meddele tilladelsen, bestemt ikke er udtryk for, at det i alle situationer er rimeligt at kræve betaling.

***Udvalget foreslår i tilknytning hertil,***

*at de ovenfor (under afsnittet om 30-reglen) nævnte "bløde" arrangementer ikke skal kunne udløse krav om brugerbetaling eller administrationsgebyrer.*

Danmarks Idræts-Forbund, Danmarks Naturfredningsforening, Danske Gymnastik- & Idrætsforeninger og Friluftsrådet påpeger, at der i visse sammenhænge på grund af fordelingen af private og offentlige skove ikke er mulighed for landsdækkende at kunne udøve visse aktiviteter i offentlige skove. Der kan derfor være behov for, at de private skovejere stiller deres arealer til rådighed for sådanne aktiviteter.

Disse organisationer finder, at det først og fremmest er det offentlige, der må kompensere de private ejere herfor.

For at sikre, at orienteringsløb overhovedet har kunnet finde sted i visse geografiske egne af landet, har Danmarks Idræts-Forbund imidlertid fundet det nødvendigt at indgå en aftale med Dansk Orienteringsforbund og Dansk Skovforening om betaling for større løb på private arealer. Rimeligheden af denne betaling fremgår af selve aftalen, men kan i øvrigt tages op i det nedenfor nævnte fællesudvalg.

**Fællesudvalg**

Det har været drøftet i udvalget, om det vil være hensigtsmæssigt – i lyset af de regler, der kommer til at gælde – at få nedsat et fællesudvalg, hvor ejer- og brugerorganisationerne efter et sæt nærmere aftalte spilleregler, med fællesudvalgets sekretariat placeret hos en offentlig myndighed, kan udveksle erfaringer og drøfte problemer omkring reglernes funktion i praksis for derigennem at påvirke disse .

***Udvalget foreslår,***

*at der nedsættes et sådant fællesudvalg.*

#### **4.4. Det åbne land**

***Gældende regler:*** Naturbeskyttelseslovens § 24 giver i dag som udgangspunkt offentligheden adgang til at færdes til fods på udyrkede arealer. Det er udtrykkeligt bestemt, at der ikke er adgang til de dyrkningsfri bræmmer langs vandløb og søer.

Det er Danmarks Miljøundersøgelsers vurdering, at der generelt ikke vil opstå væsentlige problemer for plante- og dyrelivet ved at give yderligere adgang for det almindelige friluftsliv uden for de dyrkede arealer. Det forudsættes, at der de steder, hvor der er konkrete beskyttelsesinteresser, skal være mulighed for at afskære offentlighedens færdsel i tid og eller sted, jf. afsnit 3.7.

I dag og i fremtiden er der et mindre behov for markveje end tidligere, jf. afsnit 3.2. Dette øger behovet for alternative færdselsmuligheder, ikke mindst for beboere i landsbyer m.v.

I udvalget er der enighed om, at bl.a. disse problemstillinger påkalder sig særlig opmærksomhed.

#### **4.4.1. Færdsel til fods i det åbne land**

**Gældende regler:** *Naturbeskyttelseslovens § 24 giver i dag som udgangspunkt offentligheden adgang til at færdes til fods på udyrkede arealer. Udyrkede arealer omfatter bl.a. hejder, moser, klippepartier, overdrev, indsande samt udyrkede græsningsarealer, f.eks. ferske enge.*

Drøftelserne i udvalget har taget udgangspunkt i to forskellige hovedsynspunkter.

Det ene hovedsynspunkt går ud på, at reelle forbedringer for friluftslivet kan ske inden for de gældende regler, der grundlæggende er tilfredsstillende. Der er således ikke behov for grundlæggende regelændringer, men derimod for frivillige aftaler, jf. afsnit 3.6.

Det andet hovedsynspunkt går ud på, at der i princippet bør være adgang til at færdes, hvor det kan ske uden at krænke produktionsinteresser og privatlivets fred, være i konflikt med andre former for friluftsliv eller skade naturen. Der er store oplevelsesværdier i stille og på egen hånd at kunne færdes mere frit i det åbne land. Ikke mindst adgangen til at kunne færdes i landskabets ledelinier har stor rekreativ værdi.

Der er enighed i udvalget om, at frivillige aftaler kan og bør spille en stor rolle for adgangsmulighederne i det åbne land. Stinet og ruteforløb markeres med diskrete informationsskilte.

#### ***Udvalget anbefaler på den baggrund,***

*at der gennem frivillige aftaler skabes væsentligt øget adgang i det åbne land, hvor særlige rekreative interesser gør sig gældende, f.eks. til strande, skove, udyrkede arealer, særlige udsigtspunkter og kulturmiljøer samt omkring søer. Der foretages en politisk stillingtagen til aftalernes udbredelse 5 år efter den politiske stillingtagen til denne betænkning.*

*Dansk Familielandbrugs, Danmarks Jægerforbunds, Dansk Skovforenings og Landboforeningernes medlemmer af udvalget foreslår i tilknytning til udvalgets anbefaling.*



*at adgang i de dyrkningsfri bræmmer langs vandløb og søer under 1 ha., der er en del af disse vandløb, indgår som en del af de frivillige aftaler som nævnt ovenfor. På basis af de fremsatte ønsker vurderes udbredelsen af disse frivillige aftaler, på linie med de øvrige aftaler, efter 5 år.*

*Amtsrådsforeningens, Danmarks Idræts-Forbunds, Danmarks Naturfredningsforenings, Danske Gymnastik- & Idrætsforeningers, Friluftsrådets og Kommunernes Landsforenings medlemmer af udvalget foreslår i tilknytning til udvalgets anbefaling.*

*at der indføres regler, der giver adgang til færdsel til fods i de dyrkningsfri bræmmer langs vandløb og søer under 1 ha., der er en del af disse vandløb. Der gives desuden sejlene adgang fra vandsiden til ophold på de dyrkningsfri bræmmer langs vandløb og søer. Ophold må ikke finde sted inden for 150 meter fra beboelsesbygninger.*

*Ejeren kan helt eller delvis indskrænke offentlighedens adgang, hvis den er til væsentlig gene for den erhvervsmæssige udnyttelse af ejendommen, i særlig grad generer privatlivets fred, eller hvis der er behov for beskyttelse af plante- og dyreliv. Amtet kan helt eller delvist tilsidesætte ejerens indskrænkninger af adgangen.*

*Amtet kan bestemme, at bræmmerne helt eller delvist lukkes for offentlighedens adgang, såfremt særlige omstændigheder taler derfor (naturbeskyttelseslovens § 27).*

## Brakmarker

**Gældende regler:** *Efter de gældende regler er der ikke adgang til brakmarker.*

Siden naturbeskyttelseslovens vedtagelse er braklægning blevet et aktivt instrument i landbrugspolitikken, hvorfor en skiftende – men betydeligt større – del af landbrugsarealet ligger i brak. Det er vanskeligt at skelne brakarealer fra andre udyrkede arealer og arealer med frøafgrøder.

Følges Wilhjelmudvalgets anbefalinger, vil braklægning i langt højere grad end i dag blive et aktivt instrument i naturpolitikken, f.eks. i form af randzoner ved naturområder.

Udvalget finder, at der i almindelighed ikke er det store behov for offentligheden til at kunne færdes overalt på brakmarker, som de kendes i dag, men at det vil være ønskeligt at kunne slå sig ned og plukke blomster o.lign.

**Udvalget foreslår derfor,**

*at der – på tilsvarende måde som for skove – gives adgang til brakmarker i umiddelbar nærhed af veje og stier eller andre områder, hvortil der er lovlig adgang.*

## Snedækkede marker

**Gældende regler:** Efter mark- og vejfredslovens § 17 er der ikke adgang til færdsel på anden mands grund.

**Udvalget foreslår,**

at det bliver tilladt at stå på ski på snedækkede marker, når det kan ske uden at skade afgrøderne.

### **4.4.2. Cykling i det åbne land**

**Gældende regler:** Efter de gældende regler er der kun adgang til cykling på veje og stier i det åbne land.

Der er enighed i udvalget om, at det fortsat ikke skal være tilladt at cykle uden for veje og stier i det åbne land.

### **4.4.3. Ridning på udyrkede arealer**

**Gældende regler:** Efter de gældende regler har offentligheden ikke adgang til ridning på udyrkede arealer, medmindre ejeren har givet tilladelse hertil.

Betegnelsen "udyrkede arealer" omfatter mange forskellige naturtyper af forskellig sårbarhed, herunder arealer der er egnede som græsningsarealer.

Udvalget foreslår bl.a. på denne baggrund, at der ikke sker ændringer i de gældende regler.

For så vidt angår ridning på veje og stier, der er beliggende på udyrkede arealer, henvises der til afsnit 4.2.3.

### **4.4.4. Tidsrummet for den lovlige færdsel på private, udyrkede arealer**

**Gældende regler:** Efter naturbeskyttelseslovens § 24 må offentligheden færdes på private, udyrkede arealer fra kl. 7.00 til solnedgang.

**Udvalget foreslår,**

at reglerne ændres, således at offentligheden gives adgang til private, udyrkede arealer fra kl. 6.00 til solnedgang.

#### 4.4.5. Hegning på private arealer

**Gældende regler:** *Efter de gældende regler i naturbeskyttelseslovens § 24 er der ikke adgang til private, udyrkede arealer, der i deres helhed er forsvarligt hegnede.*

Efter udvalgets opfattelse vil det være naturligt, at det, når amterne f.eks. i forbindelse med etablering af våde enge indgår aftaler om driften af sådanne arealer, samtidig vurderes, om der skal træffes aftaler om opsætning af stenter o.lign. og opsætning af skilte, der giver adgang til hegnede arealer, selvom der er græssende husdyr.

Udvalget peger imidlertid på, at der ikke bør kunne opsættes hegn omkring udyrkede arealer alene med det formål at hindre offentlighedens adgang. Og hvis antallet af græssende husdyr står i urimeligt forhold til arealets størrelse, bør der gives amtet mulighed for at stille krav om opsætning af stenter el.lign. og om positivskiltning om adgang.

#### ***Udvalget foreslår på den baggrund ,***

*at reglerne ændres, så der gives adgang til private, hegnede, udyrkede arealer, hvis adgangen sker ad stenter, gennem led, låger, færister eller lignende foranstaltninger, og hvis der ikke er græssende husdyr på arealerne, og*

*at der desuden indføres en regel, hvorefter amtet skal have mulighed for at kræve hegn fjernet, eller stille krav om opsætning af stenter m.v. og positivskiltning om adgang, hvor hegnet ikke er rimeligt begrundet i hensyn til produktionsinteresser, privatlivets fred eller beskyttelsen af naturen.*

### 4.5. Strande

**Gældende regler:** *Efter de gældende regler i naturbeskyttelseslovens § 22 er ”strandbredder og andre kyststrækninger mellem daglig lavvandslinie og den sammenhængende landvegetation” åbne for færdsel til fods, kortvarigt ophold og badning.*

#### 4.5.1. Stranddefinitionen

Der kan være problemer med at fastslå, på hvilke arealer der er strandadgangsret. Særligt afgrænsningen i forhold til ”den sammenhængende landvegetation” kan give anledning til tvivl, hvor der ikke findes egentlige strandbredder, f.eks. ved strandenge.

I forbindelse med fastlæggelse af strandbeskyttelseslinier er Naturklagenævnet (og Strandbeskyttelseskommissionen) ud fra et forsigtighedssynspunkt gået ud fra, at også en sammenhængende vegetation af salttålede sump- og fugtighedsplanter er en del af landvegetationen.

Hvis denne forståelse af ”sammenhængende landvegetation” også lægges til grund for offentlighedens adgang, vil dette betyde en indskrænkning i adgangen til at færdes langs vore kyster (f.eks. ved strandenge) i forhold til, hvordan bestemmelsen i denne relation hidtil er blevet fortolket.

I udvalget er der enighed om værdien i, at offentligheden har adgang til at kunne færdes til fods langs kysten, også på strandenge. Selvom Naturklagenævnet ikke har taget stilling til strandadgangsretten på strandenge, finder udvalget det uhensigtsmæssigt, at begrebet ”den sammenhængende landvegetation” i samme lov skal forstås på to forskellige måder – dvs. i relation til fastlæggelse af hhv. strandbeskyttelseslinier og adgangen til at færdes langs vore kyster.

I andre områder, f.eks. i nogle sommerhusområder, kan den gældende bestemmelse give anledning til tvivl, f.eks. hvor en sommerhusgrund ved en fjord passes så intensivt ned til vandet (rørsumpen), at plantevæksten skifter karakter. Udvalget foreslår derfor, at strandadgangsretten gøres afhængig af den naturlige plantevækst.

*Udvalget foreslår på denne baggrund,*

*at bestemmelsen ændres til:*

*”Strandbredder og andre kyststrækninger mellem vandlinien og den sammenhængende landvegetation uden dominans af salttålede planter eller anden naturlig bredvegetation er åbne for færdsel til fods, kortvarigt ophold og badning.”*

Det er ofte ønskværdigt, at strandenge afgræsses for at sikre, at arealerne ikke gror til med rørbevoksninger o.lign.. Strandadgangsretten kan ikke lovligt afbrydes eksempelvis ved opsætning af kreaturhegning, der derfor fortsat forudsætter opsætning af stenter el.lign., der gør passage til fods mulig. Opmærksomheden henledes i den forbindelse på udvalgets forslag, der giver amtet mulighed for opsætning af stenter eller lignende til udyrkede arealer, der eksempelvis grænser op til strande.

#### **4.5.2. Løse hunde på stranden**

***Gældende regler:** Efter de gældende bestemmelser skal hunde føres i snor på stranden i perioden 1. april til 30. september.*

Det er ofte ønskværdigt, at strandenge afgræsses for at sikre, at arealerne ikke gror til med rørbevoksninger o.lign., og kombinationen af løse hunde og græssende husdyr kan give problemer.

Den gældende bestemmelse giver ret til at medtage løse hunde på stranden ved strandenge i en periode, hvor der også kan være husdyr på græs.

På denne baggrund finder udvalget, at bestemmelsen om hunde på stranden bør ændres, således at adgangen til at have løse hunde på stranden ikke skal gælde, hvor der er græssende husdyr.

***Udvalget foreslår derfor, at bestemmelsen ændres til:***

*”I perioden fra 1. april til 30. september skal hunde føres i snor. Hunde skal altid føres i snor, hvor der er græssende husdyr”.*

#### **4.5.3. Ridning på stranden**

***Gældende regler:*** Ved ændringen af naturbeskyttelsesloven i 1992 blev stranddefinitionen ændret med tilføjelsen ”mellem daglig lavvandslinie” (og den sammenhængende landvegetation). Derved blev en del af søterritoriet omfattet af adgangsreglerne. En konsekvens heraf er bl.a., at det i dag ikke er tilladt at ride i havstokken.

Udvalget har ikke fundet grundlag for at opretholde et sådant generelt forbud.

Der kan dog især i badesæsonen være problemer forbundet med ridning på strande med mange besøgende. Desuden kan der være problemer forbundet med ridning af hensyn til flora og fauna.

***Udvalget foreslår derfor,***

*at der som udgangspunkt gives ret til ridning på den ubevoksede strandbred mellem daglig højvandslinie og lavvandslinie, hvis der er lovlig adgang for ryttere til strandbredden, og*

*at der i en bekendtgørelse fastsættes nærmere regler om adgangen til at ride på stranden, hvori der bl.a. tages stilling til,*

- hvorledes rytterne sikres adgang til havstokken,*
- om der skal gælde generelle begrænsninger for ridning på badestrande i badesæsonen,*
- om der skal gælde særlige regler for ridning, der udgår fra rideetablissementer,*
- hvilke forhold, der er lovlige hindringer af ridningen (f.eks. skal kreaturhegning ikke være en ulovlig hindring af den ridende færdsel), og*
- om amtet (og/eller kommunen på badestrande) skal kunne indskrænke adgangen til ridning.*

#### **4.5.4. Motorkørsel på stranden**

***Gældende regler:*** Naturbeskyttelsesloven giver ikke offentligheden adgang til bilkørsel på strande.

Udvalget har den principielle opfattelse, at bilkørsel og strandliv ikke harmonerer, og at der derfor er grund til skærpet opmærksomhed på denne problematik.

**Gældende regler:** *Naturbeskyttelsesloven begrænser ikke den ret, der i dag er for offentligheden til visse steder på den jyske vestkyst at benytte strandene som vej til parkering og bilkørsel.*

*Efter vejlovgivningen har kommunalbestyrelsen imidlertid mulighed for at regulere bilkørslen og parkeringen på disse strande. Kommunalbestyrelsens afgørelser herom er endelige, bortset fra retlige spørgsmål.*

Amtsrådsforeningens, Danmarks Jægerforbunds, Dansk Familielandbrugs, Dansk Skovforenings, Kommunernes Landsforenings og Landboforeningernes medlemmer af udvalget mener, at bilkørsel på strande er et lokalt/regionalt anliggende, og at de gældende regler i vejlovgivningen fuldt ud tilgodeser behovet for at regulere bilkørslen og parkering på strande – herunder muligheden for at tage hensyn til offentlighedens uforstyrrede strandliv.

Disse medlemmer finder endvidere, at det vil være u hensigtsmæssigt, hvis ministeren i naturbeskyttelsesloven får hjemmel til at regulere området, idet der herved vil opstå to krydssende regelsæt på området.

*Amtsrådsforeningens, Danmarks Jægerforbunds, Dansk Familielandbrugs, Dansk Skovforenings, Kommunernes Landsforenings og Landboforeningernes medlemmer af udvalget anbefaler på den baggrund,*

*at de gældende regler opretholdes.*

Danmarks Idræts-Forbunds, Danmarks Naturfredningsforenings, Danske Gymnastik- & Idrætsforeningers og Friluftsrådets medlemmer af udvalget er opmærksomme på, at biler ikke kan undgås på de omtalte strande langs den jyske vestkyst, bl.a. i form af parkering, men er samtidig af den opfattelse, at de hensyn til bl.a. offentlighedens uforstyrrede strandliv, som varetages af naturbeskyttelseslovens adgangsregler, selvstændigt bør kunne føre til regulering af bilkørslen på disse strande.

Disse medlemmer har noteret sig kommunernes hidtidige praksis på området og finder på den baggrund, at de rekreative hensyn bør tillægges større vægt.

*Danmarks Idræts-Forbunds, Danmarks Naturfredningsforenings, Danske Gymnastik- & Idrætsforeningers og Friluftsrådets medlemmer af udvalget foreslår derfor,*

*at der indføres en bestemmelse i naturbeskyttelsesloven, der giver ministeren mulighed for at udstede en bekendtgørelse, hvorefter der efter forhandling med de lokale myndigheder af hensyn til offentlighedens friluftsliv og adgangs- og opholdsmulighederne på strandene kan fastsættes begrænsninger for offentlighedens adgang til motorkørsel på disse strande.*

#### 4.5.5. Teltning på stranden

***Gældende regler:*** *Efter de gældende regler er det ikke tilladt at opstille telte på strandene.*

Der er i udvalget enighed om, at forbudet mod teltning bør opretholdes. Selv få telte på en strand kan virke påtrængende og bevirke, at andre menneskers oplevelse af stranden skifter karakter. Udvalget peger på, at det bl.a. til støtte af mulighederne for at benytte kajakker og andre langtursrobåde o.lign. til tursejls med unge, vil være ønskeligt med oprettelse af flere primitive teltpladser langs kysterne i de indre farvande.

## **5. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Udvalgets drøftelser har i vidt omfang koncentreret sig om at drøfte forskellige modeller for offentlighedens adgang til naturen.

I kapitel 4 stilles en lang række forskellige forslag, men udvalget har bl.a. på grund af tidspress ikke gennemført analyser af, hvilke økonomiske og administrative konsekvenser gennemførelsen af de enkelte forslag vil kunne medføre. Udvalget peger på, at sådanne analyser bør foretages i forbindelse med en eventuel gennemførelse af de fremsatte forslag.

Udvalget har under drøftelserne af forslagene lagt stor vægt på, at de skal være administrerbare.

Merudgifterne i forhold til brand-, tyveri- og hærværksordningen skønnes at ligge inden for den usikkerhed, der i øvrigt er knyttet til budgetteringen af kontoen.

Der bør afsættes tilstrækkelige midler til en informationskampagne om de nye regler, herunder til produktion og distribution af eventuelle nye skovskilte.

På baggrund af de regelforenklinger forslagene indeholder, f.eks. i forbindelse med annonceringsreglen, bedømmer udvalget forslagene til at mindske det administrative besvær, mange brugerorganisationers foreninger i dag klager over.