

MRF 2021.322

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 12. oktober 2021, j.nr. 20/07618

Efter klage fra Danmarks Naturfredning ophævede nævnet kommunens tilsynsafgørelse om, at sti til Gurre Sø var nedlagt efter naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 1, da ejerne gennem en låge i hegnet opsat få meter fra nedlagt sti fortsat havde adgang til søen. Dissens.

Helsingør Kommune meddelte i 2015 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 26 a tilladelse til at nedlægge en sti, der førte fra en offentlige sti rundt om Gurre Sø, Gurre Søsti, og ned til søen. Afgørelsen blev påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet, som den 18. november 2015 traf afgørelse om, at stien ikke var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 26 a, jf. § 23, stk. 10, da stien førte fra den offentlige sti rundtom Gurre Sø og ned til søen og dermed ikke gav adgang til skovens øvrige stisystem. Nedlæggelse af stien kunne derfor ske uden forudgående anmeldelse til kommunen efter bestemmelsen i §26 a. Natur- og Miljøklagenævnet bemærkede i forlængelse heraf, at for at en sti skal kunne betragtes som nedlagt i § 26 a's forstand, skal den være fjernet helt eller være afspærret med et ubrudt hegn uden låge eller lignende, så ejeren selv er afskåret fra at benytte stien. Kommunen konstaterede ved en efterfølgende besigtigelse af ejendommen i 2020, at stien var blev nedlagt, og at lågen var fjernet, så der var en ubrudt hegnslinje, hvor der tidligere var låge og sti. Kommune traf herefter i maj 2020 afgørelse om, at adgangsforholdene var lovlige, herunder at stien var blevet nedlagt i overensstemmelse med Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse fra 2015. Kommunen havde med afgørelse samtidig accepteret, at ejerne havde opsat en låge

i kanten af lysningen, lidt væk fra den oprindelige sti, så ejerne fortsat havde adgang til den private skov, men uden at der ville etableres en sti i forbindelse hermed. Afgørelsen blev påklaget af Danmarks Naturfredningsforenings lokalafdeling, der bl.a. anførte, at stien ikke var blevet nedlagt i overensstemmelse med Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse, idet ejerne havde afspærret stejlepladsen langs søstien og havde opsat en ny, aflåst låge i hegnet ca. 5-7 meter syd for den oprindelige placering, og at ejerne således fortsat havde adgang til Gurre Sø, herunder en bådebro, uden at offentligheden havde adgang. Miljø- og Fødevarerklagenævnets flertal (6 mod 1) fandt, at stien ikke kunne anses for nedlagt i naturbeskyttelseslovens forstand, selvom stien var afspærret med et ubrudt hegn, da ejerne fortsat kunne benytte sig af stien ved at færdes igennem den nye, aflåste låge, som var opsat få meter fra stien og herfra få adgang til stien ned til søen. Mindretallet fandt derimod ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at den oprindelige sti var lovligt nedlagt, da der for enden af stien var etableret en lovlig bådebro i søen, som ejerne burde have adgang til via stien, idet stien var svær at erkende, da den fremstod tilgroet. Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophævede herefter afgørelsen.

Kommentar: *Kommunens afgørelse om, at stien var lovligt nedlagt er en tilsynsafgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 5, hvilket ikke kan påklages, jf. naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, 2. pkt. Miljø- og Fødevarerklagenævnet har imidlertid videreført den praksis, at nævnet mht. tilsynsafgørelser kan prøve, om der foreligger et ulovligt forhold, hvilket dog tidligere begrænsede sig til de tilsynsafgørelser, hvor kommunen mente, at der forelå et ulovlig adgangsbegrænsning af offentlighedens adgang. I nyere praksis har Miljø- og Fødevarerklagenævnet dog i enkelte tilfælde tillige prøvet klager over, at kommunen anså forholdet for lovliggjort, jf. bl.a. klagenævnets afgørelse af 7. september 2021 (j.nr. 19/07242), hvilket i denne afgørelse om Gurre Sø blev begrundet med, at nævnet efter praksis "dog [kan] behandle klager over tilsynsafgørelser, for så vidt angår fortolkningen af lovgrundlaget, herunder om der er tale om ulovlige forhold". Der ses ingen støtte i forarbejder og heller ikke i nævnets tidligere praksis (jf. f.eks. KFE 1995.163, men sml. MAD 1997.737) til en så vidtgående klage- og prøvelsesadgang for nævnet, der betyder, at enhver tilsynsafgørelse kan indbringes, når klager blot gør gældende, at det vedrører fortolkning af lovgrundlaget. Nævnets udsagn må således føre til, at kommunens påbud om en bestemt lovliggørelse kan prøves, hvis klager gør gældende, at de påbudte foranstaltninger er i modstrid med lovgrundlaget. Denne fortolkning af*

MRF 2021.322

klageadgangen blev imidlertid udtrykkeligt afvist i **MRF 2021.200 H** (U 2021.3664 H), hvormed Højesteret tilsluttede sig Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse i denne sag, jf. også MRF-kommentaren til dommen. Prøvelsesadgang af tilsynsafgørelser kan imidlertid ikke være afhængig af, hvad Miljø- og Fødevareklagenævnet måtte finde bejligt i den enkelte sag, hvilket taler for, at den foreliggende sag skulle have været afvist. Natur- og Miljøklagenævnets tidligere afgørelse fra november 2015 er kommenteret af Lasse Baaner og Helle Tegner Anker i MAD 2019.2, hvor der bl.a. stilles spørgsmål ved afgørelsens fortolkning af naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 10. Det kan i øvrigt noteres, at Miljø- og Fødevareklagenævnet har forladt den tidligere praksis, hvorefter kommunens stiltiende accept af anmeldelse af nedlæggelse af stier efter naturbeskyttelseslovens § 26 a blev anset som en ikke-afgørelse, jf. f.eks. MAD 2011.773 Nmk. Se hertil Pagh: Juristen, 2011, s. 166.

Ophævelse af afgørelse om nedlæggelse af sti i Helsingør Kommune

20/07618

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, jf. § 78, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Helsingør Kommunes afgørelse af 20. maj 2020 om, at adgangsforholdene på matr. nr. F1 er lovlige, herunder at en sti ned til Gurre Sø er effektivt nedlagt og en låge i et hegn er fjernet i overensstemmelse med Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18. november 2015.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

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

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, har behandlet sagen i nævnets afdeling 9, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 2. juni 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Danmarks Naturfredningsforening, lokalafdeling Helsingør.

Klager har anført, at stien på matr. nr. F1 ikke er blevet nedlagt i overensstemmelse med Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18. november 2015, idet ejerne har afspærret stejlepladsen langs søstien og har opsat en ny, aflåst låge i hegnet ca. 5-7 m syd for den oprindelige placering. Ejerne har således fortsat adgang til Gurre Sø, herunder en bådebro,

uden at offentligheden har det. Klager har derfor anmodet Miljø- og Fødevareklagenævnet om at træffe afgørelse om, at hegn og alle låger skal fjernes, således at offentligheden får adgang til arealet.

2. Sagens oplysninger

2.1. Helsingør Kommunes afgørelse

Helsingør Kommune har den 20. maj 2020 efter forespørgsel fra klager truffet afgørelse om, at adgangsforholdene på matr. nr. F1 er lovlige, herunder at stien ud for "V1," der fra den afmærkede sti rundt om Gurre Sø (Gurre Søsti) fører ned til søen, er blevet nedlagt, og lågen i hegnet er fjernet i overensstemmelse med Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18. november 2015. Afgørelsen er truffet efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 1, jf. stk. 4 og 5.

Det fremgår om sagens forhistorie, at Helsingør Kommune den 16. juni 2015 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 26 a meddelte tilladelse til at nedlægge stien ud for "V1" ved Ørsholt med vilkår om, at der etableres en alternativ adgang til Gurre Sø.

Afgørelsen blev påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet, som den 18. november 2015 i medfør af naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 10, jf. § 26 a, traf afgørelse om, at stien ikke var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 26 a, og at den derfor kunne nedlægges uden en forudgående meddelelse til kommunen.[4]

Natur- og Miljøklagenævnet begrundede afgørelsen med, at det omhandlede areal/sti af ejere af ejendommen stedse har været benyttet som færdselsareal til bådebroen, som en tidligere ejer tilbage i 1976 sikrede sig retten til at opretholde. Da stien førte fra den offentlige sti rundt om Gurre Sø og ned til søen - og dermed ikke gav adgang til skovens øvrige stisystem - var den efter klagenævnets opfattelse ikke omfattet af bestemmelsen i § 23, stk. 10. Nedlæggelse af stien kunne derfor ske uden forudgående anmeldelse til kommunen efter bestemmelsen i § 26 a.

Natur- og Miljøklagenævnet bemærkede i forlængelse heraf, at for at en sti skal kunne betragtes som nedlagt i § 26 a's forstand, skal den være fjernet helt eller være afspærret med et ubrudt hegn uden låge eller lignende, således at ejeren selv er afskåret fra at benytte stien. Stien kan ikke betragtes som nedlagt, såfremt det eksisterende hegn med låge - heller ikke en aflåst låge - bibeholdes. Dette vil i givet fald være en hindring af offentlighedens adgang i strid med naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 2, 1. pkt. Såfremt ejerne ønsker at bibeholde stien, vil der således være adgang hertil for offentligheden, dog med de indskrænkninger, der i øvrigt gælder efter § 23, stk. 2. Kommunen skal som tilsynsmyndighed påse, at stien faktisk nedlægges, eller at der i modsat fald er adgang ad stien for offentligheden i overensstemmelse med klagenævnets afgørelse.

Helsingør Kommune har besigtiget ejendommen den 5. maj 2020. Kommunen har i afgørelsen anført, at det blev konstateret, at stien er nedlagt, og lågen er fjernet, sådan at der er en ubrudt hegnslinje, hvor der tidligere var låge og sti. Det er endvidere anført, at kommunen samtidig har accepteret, at ejerne har opsat en låge i kanten af lysningen, lidt væk fra den oprindelige sti, således at ejer fortsat har adgang til den private skov, men uden at der etableres en sti i forbindelse hermed.

Helsingør Kommune har på den baggrund vurderet, at stien er nedlagt i overensstemmelse med klagenævnets afgørelse, hvorfor kommunen anser sagen for afsluttet.

2.2 Nye oplysninger under sagens behandling

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har den 20. september 2021 foretaget besigtigelse med deltagelse af repræsentanter fra Helsingør Kommune, klager og lodsejer.

Det blev ved besigtigelsen konstateret, at der i skoven på en strækning langs med Gurre Søsti er opsat et vildthejn bestående af træstolper med trådhegn i en højde på ca. 1,7 m. Hegnet er også opsat på tværs af stien, som løber fra Gurre Søsti ned til Gurre Sø.

Ca. 3-4 m syd for stien ned til Gurre Sø er der etableret en gitterlåge i vildthejnet. Det blev oplyst, at lågen holdes aflåst, og at den udelukkende benyttes af ejerne som adgang til den private skov og til selve søen. Ejerne oplyste desuden, at der ikke var etableret en sti i forbindelse med lågen.

Klager anførte, at lodsejer stadig kan benytte stien ned til søen, da der er kun få meter fra placeringen af den oprindelige låge og til den nye låge i hegnet. Stien kan derfor ikke anses for nedlagt i naturbeskyttelseslovens forstand.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har Miljø- og Fødevarerklagenævnets medlemmer deltaget: Thomas Steensen (formand), landsdommerne Peter Buhl og Olaf Tingleff samt de læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Lene Hansen, Else Marie Larsen og Jens Vibjerg.

1. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 1, skal kommunen påse overholdelsen af loven og af de regler, der er udstedt i medfør af loven. Kommunen skal som tilsynsmyndighed foranledige ulovlige forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning, jf.

naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 5.

Efter naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, 2. pkt., kan kommunens afgørelser efter § 73, stk. 5 - dvs. afgørelser truffet af kommunen som tilsynsmyndighed - ikke påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet. I henhold til praksis kan nævnet dog behandle klager over tilsynsafgørelser, for så vidt angår fortolkningen af lovgrundlaget, herunder om der er tale om ulovlige forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at den påklagede tilsynsafgørelse er omfattet af nævnets kompetence, da der bl.a. er tale om en fortolkning af begrebet "nedlæggelse" i naturbeskyttelseslovens forstand.

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 1, er skove åbne for færdsel til fods og på cykel samt for ophold, hvis der er lovlig adgang dertil. Ifølge § 23, stk. 2, må offentlighedens adgang ikke forhindres eller vanskeliggøres. Der må ikke opsættes usædvanlige hegn omkring skove. Ifølge § 23, stk. 5, må færdsel til fods og på cykel i privatejede skove kun ske ad veje og stier. Der er kun adgang fra kl. 6 til solnedgang, og ophold må ikke finde sted inden for 150 m fra beboelses- og driftsbygninger.

Med en lovændring i 2004 blev der indsat en ny bestemmelse i naturbeskyttelseslovens § 26 a, hvorefter nedlæggelse af gennemgåede veje og stier, og veje og stier, der fører til nærmere angivne naturområder, tidligst kan ske 4 uger efter, at ejeren har givet skriftlig meddelelse herom til amtsrådet (nu kommunalbestyrelsen). Kommunalbestyrelsen kan, jf. § 26 a, stk. 3, træffe afgørelse om, at vejen eller stien ikke må nedlægges, såfremt vejen eller stien har væsentlig rekreativ betydning, og såfremt der ikke findes eller etableres tilfredsstillende alternative adgangsmuligheder.

Baggrunden for bestemmelsen er, "... at de eksisterende regler i praksis ikke i tilstrækkeligt omfang sikrer mod nedlæggelse af veje og stier i det åbne land af rekreativ betydning".

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 10, gælder bestemmelsen i § 26 a også for veje og stier i skove, der giver adgang til skovens øvrige vejssystem.

Uden bestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 10, kan man ifølge bemærkningerne til lovforslaget "... eksempelvis forestille sig situationer, hvor nedlæggelse af en vej i det åbne land blev forhindret som følge af de nye bestemmelser, netop fordi den førte til en skov, og at denne vejs forlængelse i skoven så alligevel blev nedlagt. Bestemmelsen er ikke til hinder for, at skovens øvrige interne vej- eller stisystemer som hidtil kan omlægges som led i skovdriften."

Klagenævnet har i tidligere afgørelser fastslået, at en vej eller sti kan anses for at være effektivt nedlagt, hvis den er fjernet helt ved f.eks. opløjning, eller hvis den er afspærret med et ubrudt hegn uden låge eller lignende, således at ejer og andre vejberettigede er afskåret fra benytte sig af stien.[5] Er der derimod isat led, låge eller lignende i hegnet, hvorved ejer fortsat har adgang til stien, har klagenævnet tidligere anset lågen/hegnet som en hindring af offentlighedens færdsel i strid med naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 2.[6]

Miljø- og Fødevareklagenævnet skal i den foreliggende sag tage stilling til, hvorvidt stien ned til Gurre Sø kan anses for effektivt nedlagt, når ejerne via en låge i hegnet opsat få meter fra stiforløbet fortsat kan færdes igennem den private skov, som giver adgang til den oprindelige sti.

Et flertal i Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ud fra en konkret vurdering af forholdene på stedet, at stien fra Gurre Søsti ned til Gurre Sø på matr. nr. F1 ikke kan anses for nedlagt i naturbeskyttelseslovens forstand. Flertallet har herved lagt vægt på, at selvom den omhandlede sti er afspærret med et ubrudt hegn, således at der ikke længere er direkte forbindelse hertil fra Gurre Søsti, kan ejerne fortsat benytte sig af stien ved at færdes igennem den nye, aflåste låge, som er opsat få meter fra stien og herfra – via den private skov - få adgang til stien ned til søen. Flertallet finder således, at stien ikke kan anses for reelt at være nedlagt.

Et mindretal (Else Marie Larsen) finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Helsingør Kommunes vurdering af, at den oprindelige sti er lovligt nedlagt. Mindretallet har herved lagt vægt på, at der for enden af den omhandlede sti er etableret en lovlig bådebro i søen, som ejerne bør have adgang til via stien, og at stien er svær at erkende, da den fremstår tilgroet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det herefter er op til Helsingør Kommune som tilsynsmyndighed at foranledige, at forholdene bliver lovliggjort, jf. naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 5.

2. Gebyr

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

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Helsingør Kommunes afgørelse af 20. maj 2020 om, at adgangsforholdene på matr. nr. F1 er lovlige, herunder at en sti ned til Gurre Sø er effektivt nedlagt og en låge i et hegn er fjernet i overensstemmelse med Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18. november 2015.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019 om naturbeskyttelse med senere ændringer.

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[4] NMK-512-00128. Sagen har herudover tidligere været behandlet i Naturklagenævnet, som i en afgørelse af 16. juni 2008 (NKN-1322-00031) fastslog, at stien, der fra den afmærkede Gurre Søsti førte ned til Gurre Sø var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 1, sammenholdt med § 23, stk. 5, og dermed var offentlig tilgængelig.

[5] Se f.eks. NMK-512-00055, NMK-512-00105, NMK-512-00106.

[6] Se f.eks. NMK-512-00096 NMK-512-00110.

Sag:

20/07618

Dato:

12. oktober 2021.

Emner:

NBL - øvrige (/soe...

Highlight:

 Vis/skjul highlight

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •
Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)