

MRF 2023.324

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 15. december 2023, j.nr. 21/02054

Ophævet tilsynsafgørelse om begrænsning af offentlighedens adgang til mountainbikespor og rollespil i kommunalt ejet skov i form begrænsning af færdsel i bestemte tidsrum og offentlig adgang en bestemt måned om året, som var fastsat i vilkår i landzonetilladelse fra 2018, da begrænsningen var i strid med naturbeskyttelseslovens § 27, og der ikke forelå særlige forhold, som kunne begrunde delvis lukning af offentlighedens adgang i medfør af naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 1. Dissens.

Odder Kommune havde i juni 2018 meddelt landzonetilladelse i medfør af planlovens § 35, stk. 1, til etablering af et ca. 2,5 km langt mountainbikespor i en kommunalt ejet skov beliggende i udkanten af Odder by. Skoven udgjorde et samlet areal på ca. 11,5 ha og var fredsskovpligtig. Landzonetilladelsen omfattede foruden selve sporet opsætning af skiltning og var meddelt på en række vilkår, herunder at driftstider for mountainbiketræning og rollespil var i tidsrummet kl. 06.00 til solnedgang, hvilket gjaldt hele året på nær maj måned af hensyn til en bestemt rollespilforenings benyttelse af skoven. Af tilladelsen fremgik videre, at sporet skulle etableres af lokale foreninger. Idrætsorganisationen DGI rettede i februar 2020 henvendelse til kommunen og anførte, at landzonetilladelsens vilkår om driftstider for mountainbiketræning og rollespil var i modstrid med naturbeskyttelseslovens regler om offentlig adgang døgnet rundt i kommunalt ejet skov. Kommunen indhente herefter advokatbistand, der konkluderede, at offentlighedens adgang til offentlig skov på cykel ikke omfattede en aktivitet som mountainbikekørsel på veje eller stier, der ikke fremtrådte som egnet til cykling med almindelige cykler, hvorfor vilkårene i landzonetilladelsen ikke var i strid med naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 1. Odder Kommune sendte herefter den 17. december 2020 svar til klager med overskriften ”Vedr. landzonetilladelse til mountainbikespor”, som indeholdt en klagevejledning efter planloven. I svaret anførte kommunen med henvisning til advokatrådgivningen, at landzonetilladelsen fastholdtes, da der efter kommunens opfattelse var hjemmel til at fastsætte de omhandlede vilkår om driftstider. Kommunens svar blev påklaget af DGI, der navnlig anførte, at der var tale om ulovlig administration, og at kommunen ikke havde hjemmel i naturbeskyttelsesloven til at fastsætte de i sagen omhandlede forbud. Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærkede indledningsvis, at tilsynsafgørelser efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 5, ikke kan påklages til nævnet, men at nævnet i praksis har accepteret klager

over tilsynsafgørelser for så vidt angår, om forholdet er ulovligt. Nævnet bemærkede videre, at afgørelser efter naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 1, kan påklages til nævnet. Nævnet udtalte herefter, at kommunen med svaret af 17. december 2020 til klager ”har truffet en afgørelse om, at kommunens skiltning ved skoven ikke strider mod naturbeskyttelseslovens regler om offentlighedens adgang. At svarets overskrift angiver, at det omhandler en landzonetilladelse, og at svaret indeholder en klagevejledning efter planloven, er efter nævnets vurdering uden betydning i denne sammenhæng. Afgørelsen om, hvorvidt skiltningen er lovlig efter naturbeskyttelsesloven kan påklages til nævnet. Nævnet bemærker i øvrigt, at en afgørelse efter planloven ikke kan tilsidesætte naturbeskyttelseslovens bestemmelser”. Herefter lagde nævnet til grund, at der var tale om offentlig skov, og fandt, at mountainbikesporet udgjorde en permanent menneskeskabt færdselsbane omfattet af begrebet veje og stier i lovens forstand, da der var tale om et etableret, afmærket og varigt spor. På den baggrund fandt nævnet enstemmigt, at det omhandlede mountainbikespor var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 1, og adgangs bekendtgørelsens §§ 8-9. Nævnet lagde endvidere vægt på, at sporet udgjorde en sti i offentlig skov, at dette havde forbindelse til offentlig vej, og at stien, da den netop var anlagt med henblik på mountainbikekørsel, måtte antages at være egnet hertil. Efter bestemmelsens ordlyd kan mountainbikekørsel ikke undtages fra lovens udgangspunkt, hvorfor sporet skulle være åbent for færdsel til fods, på cykel samt mountainbike på alle tidspunkter døgnet rundt. Hvad angik offentlighedens adgang fandt et flertal (6 mod 1), at kommunen ikke havde anført sådanne særlige hensyn, der kunne begrunde en begrænsning i offentlighedens adgang til skoven. Det var endvidere flertallets opfattelse, at forbuddet om færdsel mellem mørkets frembrud og kl. 06.00 gjaldt alle typer færdsel, da andet ikke fremgik klart af skiltningen. Flertallet lagde desuden vægt på, at skilt-

ningen om begrænsninger i maj måned måtte opfattes som et forbud mod alle aktiviteter, da det ej heller fremgik klart af skiltningen, hvilke brugere begrænsningen gjaldt for. Begrænsningen måtte derfor opfattes som en delvis lukning for offentlighedens adgang til skoven efter naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 1. Flertallet fandt, at kommunen ikke havde godtgjort, at der forelå særlige forhold, idet begrænsningen af hensyn til rollespilsforeningen og dyrene i skoven ikke var ikke uddybet i kommunens afgørelse. Mindretallet

mente ikke, at der kunne gives medhold i klagen, da kommunen burde kunne regulere mountainbikekørsel af hensyn til anden offentlig færdsel i den kommunale skov. På den baggrund ophævede nævnet kommunens afgørelse af 17. december 2020 med bemærkning om, at det ved ophævelsen ikke var udelukket, at der kunne foreligge sådanne særlige forhold, der konkret kunne begrunde en begrænsning i offentlighedens adgang, og at nævnet ikke havde taget stilling til anvendelsen af § 23, stk. 8.

Kommentar: Nævnets afgørelse rejser nogle grundlæggende spørgsmål om kompetence, klageadgang og frister. Med afgørelsen tager Miljø- og Fødevarerklagenævnet stilling til gyldigheden af vilkår fastsat i sat i en landzonetilladelse 2½ år tidligere, fordi nævnet finder, at klagen over kommunens svar på en henvendelse angår, om håndhævelse af vilkårene i landzonetilladelsen er i modstrid med naturbeskyttelseslovens regler om offentlig adgang på kommunale skovstier. Nævnet lægger herefter til grund, at kommunens svar må anses for en tilsynsafgørelse om, at et forhold ikke er ulovligt, hvilket ikke kan påklages efter naturbeskyttelseslovens § 78, stk. 1, sidste pkt. Men herefter henholder nævnet sig til den af nævnet udviklede praksis, hvorefter nævnet alligevel kan behandle påbud om lovliggørelse efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 5, for så vidt angår, om der er tale om et ulovligt forhold. Dette er imidlertid ikke problemet i denne sag, hvor kommunen havde anført, at den anså forholdet for lovligt, hvilket der hverken i loven eller klagenævnspraksis er grundlag for, at klagenævnet kan behandle. Problemet er, at med klagenævnets begrundelse i denne sag har enhver umiddelbart berørt borger eller lokal naturforening klageret over, at kommunen accepterer eller godkender foranstaltninger i modstrid med naturbeskyttelsesloven. I dette tilfælde er der alene tale om et svar på en borgerklage. Hvis et svar om, at kommunen finder, at forholdene er i overensstemmelse med naturbeskyttelseslovens adgangsregler, altid kan udløse klageadgang efter naturbeskyttelsesloven i modstrid med lovens ordlyd, vil klagenævnet ikke fremover mangle beskæftigelse. Den omstændighed, at kommunens tilsynsafgørelse i denne sag var truffet efter planloven, hvor Miljø- og Fødevarerklagenævnet ikke har kompetence, gør afgørelsen endnu mere problematisk. Hvis begrundelsen er, at kommunen i dette tilfælde både er myndighed og pligtsubjekt, kan det muligvis begrunde en så vidtgående fravigelse af lovens klagebegrænsning, men i så fald burde dette have fremgået af afgørelsen. De foreløbige konsekvenser er, at såfremt en kommune overtræder vilkårene i landzonetilladelsen, er dette en strafbar overtrædelse af planloven, men hvis kommunen omvendt håndhæver landzonetilladelsens vilkår, er dette en overtrædelse af naturbeskyttelseslovens adgangsbestemmelser efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse. En sådan retsstilling, hvor en myndighed (eller borger) foretager en lovovertrædelse, uanset hvad vedkommende gør, burde have givet Miljø- og Fødevarerklagenævnets medlemmer anledning til nærmere overvejelser om de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved en sådan forståelse af nævnets kompetence.

Ophævelse af afgørelse i sag om begrænsning af offentlighedens adgang til kommunal skov i Odder Kommune

21/02054

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens § 23, jf. § 27, stk. 1, jf. 78, stk. 1, 1. pkt.[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Odder Kommunes afgørelse af 17. december 2020 om begrænsning af offentlighedens adgang til en kommunal skov på matr. nr. [M1] Odder By, Odder, beliggende [A1], 8300 Odder.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.[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 10, jf. § 3, stk. 1, nr. 10, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 14. januar 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af DGI.

Klager har navnlig anført, at Odder Kommune administrerer reglerne om offentlighedens adgang ulovligt i bynær kommunal skov, idet kommunen har forbudt cykling på offentlig sti efter mørkets frembrud og i maj måned. Kommunen har endvidere forbudt rollespil i ovennævnte tidsrum.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Sagen omhandler en kommunal skov på matr. nr. [M1] Odder By, Odder, der har adressen [A1], 8300 Odder. Matr. nr. [M2] udgør ifølge BBR et areal på ca. 11,5 ha i landzone og er i sin helhed pålagt fredskovspligt.

Den omhandlede skov ligger bynært i udkanten af Odder by og grænser op til arealer i byzone. Hovedparten af skoven er omfattet af kommuneplanramme 1 RE 16, der udlægger området til rekreativt område i landzone.[4] Af rammebestemmelserne fremgår det bl.a., at

”Områdets anvendelse fastlægges til offentligt, rekreativt naturområde samt anlæg til klimatilpasning og regnvandshåndtering, når anlæggene kan indpasses under hensyn til de eksisterende naturværdier. Der er tale om et mindre skovområde. Inden for området må ikke opføres anlæg og bebyggelse, bortset fra enkelte småbygninger.

Småbygningerne er: fugletårne, sheltere og gangbroer. Området skal indrettes med størst mulig hensyntagen til de eksisterende naturværdier.

[...]

Inden for området kan etableres stier og mountainbikespor. Stier og spor skal anlægges som trampestier eller med grus belægning. Der skal, så vidt det er muligt, sikres sammenhæng med stier fra tilstødende områder, så der er nem adgang til det rekreative område.”

Nærmeste Natura 2000-område nr. 59, Kysing Fjord, ligger i en afstand af ca. 3 km.[5]

2.2 Sagens forhistorie

2.2.1 Odder Kommunes landzonetilladelse af 14. juni 2018

Odder Kommune gav den 14. juni 2018 landzonetilladelse i medfør af planlovens § 35, stk. 1, til at etablere et ca. 2,5 km langt spor til mountainbiketræning i den kommunale skov på matr. nr. [M1] Odder By, Odder. Afgørelsens adressat var kommunens ejendomsafdeling. Tilladelsen omfattede, foruden selve sporet, opsætning af informationskilte og rutepæle med piktogrammer m.m. Kommunen stillede en række vilkår for landzonetilladelsen, herunder at sporet kun må anlægges som et naturspor med mulighed for forstærkning med grus de steder, hvor skovbunden er meget fugtig. Det fremgår desuden af vilkårene, at driftstider for mountainbiketræning og rollespil er i tidsrummet fra kl. 06.00 til solnedgang. Dette gælder ifølge vilkårene hele året bortset fra maj, hvor en bestemt rollespilsforening benytter skoven.

Om baggrunden for landzonetilladelsen anførte Odder Kommune i afgørelsen, at en lokal idrætsforening i 2016 havde kontaktet kommunen med et ønske om udpegning af egnede arealer til etablering af et spor til mountainbiketræning. Desuden fremgår det af landzonetilladelsen, at sporet etableres af lokale foreninger, og at gæster/brugere af sporet skal parkere ved den offentlige vej, hvor sporet begynder og slutter.

I øvrigt vurderede Odder Kommune ved afgørelsen om landzonetilladelse, at det ansøgte ikke vil påvirke Natura 2000-områder eller bilag IV-arter, herunder at flagermus ikke vil blive væsentligt forstyrret af den øgede færdsel i skoven, da de er aften- og nataktive. Kommunen oplyste desuden, at der ved gennemgang af registreringer ikke var fundet forekomst af bilag

IV-arter inden for projektområdet. Dertil fremgår det, at kommunen efter besigtigelse og gennemgang af Danmarks Naturdata m.fl. ikke fandt forekomst af særlige forstyrrelsesfølsomme arter, herunder rovfugle.

2.2.2 Klagers kontakt med Odder Kommune

Odder Kommune modtog den 4. februar 2020 en henvendelse fra klager, som var blevet kontaktet af lokale frivillige, der ønskede bistand vedrørende kommunens håndtering af mountainbikesporet. I henvendelsen til kommunen anførte klager bl.a., at landzonetilladelsens vilkår om driftstider for mountainbiketræning og rollespil efter klagers opfattelse strider mod gældende lovgivning. Klager henviste i den forbindelse til, at der er tale om en kommunal skov, hvortil der efter naturbeskyttelsesloven er offentlig adgang døgnet rundt 365 dage om året.

Efter klagers henvendelse indhentede kommunen en advokatudtalelse af 4. juni 2020, som kommunen efterfølgende sendte til klager. Herefter modtog kommunen den 6. oktober 2020 flere spørgsmål fra klager, der førte til kommunens svar af 17. december 2020, der nu er påklaget.

2.2.3 Advokatudtalelse af 4. juni 2020

Ifølge advokatudtalelsen af 4. juni 2020, som Odder Kommune indhentede, omfatter offentlighedens adgang til offentlig skov på cykel i henhold til naturbeskyttelsesloven *ikke* en aktivitet som mountainbikekørsel på veje eller stier, der ikke fremtræder som egnet til cykling med almindelige cykler.

Ifølge advokatudtalelsen er den pågældende aktivitet i form af mountainbiketræning på et særligt anlagt spor hertil således *ikke* omfattet af reglerne om offentlighedens adgang til skov. Desuden vurderes det i udtalelsen, at vilkårene i kommunens landzonetilladelse, herunder om driftstider for mountainbikesporet, ikke er i strid med naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 1.

Der henvises i advokatudtalelsen til § 9 i bekendtgørelse om offentlighedens adgang,^[6] som bl.a. bestemmer, at cykling kun er tilladt på veje og stier i offentlige skove. Hertil anførte advokaten, at begrebet "veje og stier" i bekendtgørelsens § 9 må forstås i overensstemmelse med begrebets anvendelse i naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 5. Til denne bestemmelse fremgår det af forarbejderne,^[7] at betegnelsen dækker permanente, menneskeskabte færdselsbaner, samt at adgang til færdsel på cykel ad stier forudsætter, at stien fremtræder som egnet til cykling med almindelige cykler.

Der henvises i udtalelsen desuden til, at midlertidige kørespor, dyreveksler og lignende ikke ifølge forarbejderne er omfattet af færdselsretten, ligesom bestemmelsen ikke giver adgang til færdsel f.eks. på spor efter mountainbikes.

2.3 Den påklagede afgørelse

Odder Kommune har den 17. december 2020 sendt et svar til klager med overskriften "Vedr. landzonetilladelse til mountainbikespor [...]". Svaret indeholder en klagevejledning efter planloven.

Odder Kommune har i svaret anført, at landzonetilladelsen fastholdes. Kommunen har således med henvisning til advokatudtalelsen af 4. juni 2020 vurderet, at kommunen har hjemmel til at fastsætte vilkår om driftstider for mountainbikesporet i landzonetilladelsen. Videre har kommunen anført, at mountainbikesporet er et særligt anlagt spor, som ikke er egnet til almindelige cykler. Desuden har kommunen anført, at den omhandlede skov er åben for færdsel til fods og på en normal cykel på anlagte stier og veje efter naturbeskyttelseslovens § 23, hvilket ifølge kommunen dog *ikke* gælder mountainbikesporet og rollespil.

Videre har Odder Kommune i svaret oplyst, at kommunen med landzonetilladelsen har fastsat driftstider for mountainbikesporet samt for rollespil, således at det kan benyttes fra kl. 06.00 til solnedgang, og med mulighed for aflukning af sporet i maj og på udvalgte weekender i løbet af året af hensyn til rollespilsforeningen og af hensyn til dyrelivet.

Om skiltningen ved indgangen til skoven har Odder Kommune i svaret bemærket, at

"Ifølge skiltningen ved indgangen til skoven må alle benytte sporet herunder mtb, trail, løbere og fodgængere m.m..

Almindelige cykler kan/MÅ benytte sporet – men vi mener absolut ikke, sporet er egnet til almindelige cykler/cyklister. Broerne er meget udfordrende (glatte og åbne) på almindelig cykel, så sporet med broer, mange sving og stigninger kræver bestemt en specialcykel. Det vil være farligt at cykle på en almindelig cykel på sporet efter solnedgang."

2.4 Klagens indhold

Klager har påklaget Odder Kommunes forbud mod cykling på en offentlig sti/mountainbikespor samt rollespil i den kommunale skov efter mørkets frembrud og i maj måned. Efter klagers opfattelse har kommunen administreret ulovligt, da der ifølge klager ikke er hjemmel til sådanne forbud i naturbeskyttelsesloven. Desuden har klager anført, at den omhandlede sti efter klagers vurdering ikke kan betragtes som andet end en lovligt etableret sti/menneskeskabt færdselsbane til cykling.

Klager har henvist til ordlyden på den kommunale skiltning ved skoven og har medsendt fotos af to skilte. Det ene skilt har teksten "MTB-sporet er spærret for MTB-træning i maj måned af hensyn til dyrelivet". Det andet skilt har, under overskriften "Information vedr. færdsel og ophold i skoven", følgende tekst:

" [...]

Velkommen i skoven. I en kommunalt ejet skov må man gerne færdes til fods i skovbunden. [...] Cykler, biler og andre køretøjer skal holde sig på skovens veje og stier.

Følgende regler er gældende i forbindelse med færdsel, ophold og aktiviteter i den offentlige del af skoven [...]:

· [...]

· Spor til mountainbike-træning må ikke benyttes før kl. 06 eller efter mørkets frembrud.

· Maj måned friholdes for aktiviteter og spor til mountainbiking afspærres.

·Spor til mountainbiking afspærres desuden i forbindelse med rollespilsforeningen [navn]s planlagte aktiviteter. Der henvises til [navn]s aktivitetskalender [adresse til hjemmeside]

·[...]"

Klager har henvist til Naturstyrelsens notat af 20. juni 2016 om offentlighedens adgang til mountainbikespor i private skove. Efter klagers opfattelse fremgår det af styrelsens notat, at det utvivlsomt følger af naturbeskyttelsesloven, at der er adgang til mountainbikespor døgnet rundt i 365 dage om året. Ifølge notatet vurderer styrelsen, at et mountainbikespor skal sidestilles med etableringen af en vej eller en sti i naturbeskyttelseslovens forstand, det vil sige en permanent, menneskeskabt færdselsbane. Hertil har styrelsen anført, at retten til færdsel forudsætter, at vejen/stien er egnet til færdsel til fods eller på almindelig cykel. Af styrelsens notat fremgår det endvidere, at der er ret til færdsel ad et mountainbikespor i skov, hvis der er lovlig adgang til sporet. Således er det styrelsens opfattelse, at hvis et mountainbikespor er omfattet af adgangsretten, vil offentligheden have ret til at færdes på cykel i det omfang mountainbikesporet fremstår som egnet til færdsel med en almindelig cykel.

Desuden har Naturstyrelsen anført i notatet, at offentlighedens adgang som udgangspunkt ikke må forhindres, hvilket også gælder etablerede mountainbikespor, hvortil der er lovlig adgang. Styrelsen har i den sammenhæng henvist til naturbeskyttelseslovens § 27, efter hvilken kommunalbestyrelsen har mulighed for at lukke et bestemt areal helt eller delvist og kun af hensyn til naturen eller andre almene samfundsmæssige interesser.

2.5 Førsteinstansens bemærkninger til klagen

Odder Kommune har i anledning af klagen opridset sagsforløbet fra kommunens landzonetilladelse til den påklagede afgørelse, som fremgår af afsnit 2.2.2. Kommunen har ikke yderligere bemærkninger til klagen.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har Miljø- og Fødevarerklagenævnets medlemmer deltaget: Thomas Steensen (formand), fhv. landsdommer Eva Staal og landsdommer Olaf Tingleff samt de læge medlemmer Pelle Andersen-Harild, Lene Hansen, Kristian Pihl Lorentzen og Jens Vibjerg.

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

Efter naturbeskyttelseslovens § 73, stk. 1, påser kommunen overholdelsen af loven og af de regler, der er udstedt efter loven. Kommunen skal som tilsynsyndighed foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning, jf. § 73, stk. 5.

Det følger af lovens § 78, stk. 1, 2. pkt., jf. § 73, stk. 5, at tilsynsafgørelser ikke kan påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Efter nævnets praksis kan tilsynsafgørelser dog påklages for så vidt angår fortolkningen af lovgrundlaget, dvs. om et konkret forhold er ulovligt.

Afgørelser truffet af kommunen efter naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 1, kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. § 78, stk. 1, 1. pkt.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse, at Odder Kommune med svaret af 17. december 2020 til klager har truffet en afgørelse om, at kommunens skiltning ved skoven ikke strider mod naturbeskyttelseslovens regler om offentlighedens adgang. At svarets overskrift angiver, at det omhandler en landzonetilladelse, og at svaret indeholder en klagevejledning efter planloven, er efter nævnets vurdering uden betydning i denne sammenhæng. Afgørelsen om, hvorvidt skiltningen er lovlig efter naturbeskyttelsesloven kan påklages til nævnet. Nævnet bemærker i øvrigt, at en afgørelse efter planloven ikke kan tilsidesætte naturbeskyttelseslovens bestemmelser.

Miljø- og Fødevareklagenævnet er ikke kompetent efter planloven og kan derfor ikke tage stilling til Odder Kommunes landzonetilladelse og de tilknyttede vilkår. Klager har alene påklaget kommunens vurdering af forholdet til naturbeskyttelsesloven, hvorfor klagen ikke er videresendt til Planklagenævnet.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Det retlige grundlag

Det følger af naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 1, at skove er åbne for færdsel til fods og på cykel samt for ophold, hvis der er lovlig adgang dertil. Adgang sker på eget ansvar, og hunde skal føres i snor.

Efter naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 2, må offentlighedens adgang ikke forhindres eller vanskeliggøres. Der må ikke opsættes usædvanlige hegn omkring skove.

For skove, der ejes af bl.a. kommuner, gælder, at færdsel til fods er tilladt såvel på skovenes veje og stier som uden for disse, jf. § 8 stk. 1, i adgangsbekendtgørelsen.^[8] Ifølge bekendtgørelsens § 9 gælder det for bl.a. kommunale skove, at cykling og anvendelse af 3-hjulede knallerter for handicappede kun er tilladt på veje og stier.

”Veje og stier” defineres efter forarbejderne til naturbeskyttelsesloven som permanente, menneskeskabte færdselsbaner.^[9] Midlertidige kørespor, dyreveksler og lignende er ikke omfattet af færdselsretten, ligesom bestemmelsen ikke giver adgang til færdsel f.eks. på spor efter heste eller mountainbikes. Videre fremgår det af forarbejderne, at adgang til en bestemt type færdsel forudsætter, at færdselsbanen fremtræder som egnet til den pågældende færdsel.

Det fremgår af Miljøstyrelsens adgangsvejledning,^[10] at adgangsretten i offentlig skov gælder hele døgnet, og at:

”Adgangen til færdsel på cykel ad stier forudsætter, at stien fremtræder som egnet til cykling med almindelige cykler. Mountainbikes er også kun tilladt på veje og stier, selvom de er konstrueret til cykling udenfor veje og stier.

Den offentlige ejer kan fastsætte indskrænkninger i adgangen til cykling på stier, hvor cykling medfører særlige problemer.”

At skove er "åbne for" færdsel til fods og på cykel er ensbetydende med, at offentlighedens adgang ikke må forhindres eller vanskeliggøres eller kun kan hindres eller begrænses, hvis der er særlig hjemmel til det i naturbeskyttelsesloven eller i andre regler.[11]

Efter adgangsbekendtgørelsens § 7, stk. 1, kræver organiserede aktiviteter ejerens tilladelse, hvis deltagerantallet overstiger 30, for aktiviteter for skoleklasser, spejdere og lignende, hvis deltagerantallet overstiger 50, selv om færdsel og ophold sker i overensstemmelse med reglerne i naturbeskyttelsesloven.

Efter naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen, for statsejede arealer miljøministeren, bestemme, at arealer, der er omfattet af §§ 22-26, helt eller delvis lukkes for offentlighedens adgang, hvis særlige forhold taler derfor. Praksis om konkrete lukninger for offentlighedens adgang har altid været restriktiv, og det må som udgangspunkt kræves, at ønsket om lukning enten udspringer af forhold, der knytter sig til hensyn, der skal varetages med naturbeskyttelsesloven, eller at der foreligger samfundsmæssige hensyn.[12]

3.2.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering

Miljø- og Fødevarerklagenævnet lægger ved sagens behandling til grund, at der er tale om en offentlig skov, hvortil der er lovlig adgang.

Ad 1) Om mountainbikesporet er åbent for offentligheden

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at mountainbikesporet udgør en permanent, menneskeskabt færdselsbane og er omfattet af begrebet "veje og stier" i naturbeskyttelseslovens og adgangsbekendtgørelsens forstand. Nævnet har herved lagt vægt på, at der tale om et etableret, afmærket og varigt spor. Nævnet henviser til lovforarbejderne. Nævnet bemærker, at der i den konkrete sag er tale om et etableret spor, der er fastlagt efter aftale med Odder Kommune som skovejer, og ikke et spor, der er opstået som følge af mountainbikekørsel uden for veje og stier.

På baggrund af ovenstående finder Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at det omhandlede mountainbikespor i overensstemmelse med naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 1, og adgangsbekendtgørelsens §§ 8-9, er åbent for færdsel til fods og på cykel. Nævnet har lagt vægt på, at mountainbikesporet udgør en sti i en offentlig skov, og at sporet har forbindelse til offentlig vej. I forhold til adgang til cykling har nævnet lagt vægt på, at sporet netop er etableret til mountainbikekørsel og i sagens natur derfor formodes at være egnet hertil. Det er nævnets opfattelse, at der ud fra bestemmelseernes ordlyd, ikke er noget grundlag for at undtage netop mountainbikekørsel fra lovgivningens generelle udgangspunkt. Nævnet har desuden lagt vægt på Odder Kommunes oplysninger om, at sporet også kan benyttes af løbere og fodgængere. Det er således nævnets vurdering, at mountainbikesporet som udgangspunkt er åbent for færdsel til fods, på cykel samt mountainbike på alle dage af året og alle tidspunkter af døgnet.

2) Om begrænsningen af offentlighedens adgang til skoven er i overensstemmelse med naturbeskyttelseslovens regler

Et flertal i Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Odder Kommune ikke har anført sådanne særlige hensyn, der konkret kan begrunde en begrænsning af offentlighedens adgang til skoven.

Odder Kommunes afgørelse af 17. december 2020 omhandler skiltning ved indgangen til skoven, der bl.a. medfører et forbud mod at benytte mountainbikesporet i perioden fra mørkets frembrud til kl. 06.00. Det er flertallets opfattelse, at det ikke fremgår klart af skiltningen, om forbuddet mod at benytte mountainbikesporet i denne periode gælder alle typer færdsel ad sporet, herunder løbere og fodgængere. Flertallet vurderer derfor, at skiltningen kan opfattes på en sådan måde, at begrænsningen gælder al færdsel, herunder færdsel til fods.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har desuden lagt vægt på, at det af skiltningen fremgår, dels at maj måned friholdes for aktiviteter, og sporet til mountainbikekørsel afspærres, dels at sporet er spærret, når en bestemt rollespilsforening har aktiviteter i skoven. Efter nævnets opfattelse oplyses det ikke nærmere med skiltningen, hvilke brugere disse begrænsninger gælder for. Det fremgår f.eks. ikke, hvilke aktiviteter, der forbydes i maj måned. Det medfører efter nævnets vurdering, at skiltningen om begrænsninger i maj måned kan opfattes som et forbud mod alle aktiviteter og al offentlig adgang i denne måned.

På baggrund af ovenstående finder flertallet i nævnet, at den omhandlede skiltning medfører sådanne begrænsninger af al færdsel i skoven, herunder begrænsninger af færdsel til fods og enhver aktivitet i maj måned, at det må betragtes som en delvis lukning for offentlighedens adgang til skoven efter naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 1.

Et flertal i Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder endvidere, at Odder Kommune med den påklagede afgørelse ikke har godtgjort, at der foreligger sådanne særlige forhold, som forudsat efter naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 1, for helt eller delvist at kunne lukke for offentlighedens adgang til skoven. Flertallet har herved lagt vægt på, at begrænsningen af offentlighedens færdsel ifølge kommunens afgørelse sker af hensyn til en rollespilsforening og af hensyn til vildtet/dyrene, hvilket ikke er nærmere uddybet i afgørelsen. Det er på den baggrund flertallets vurdering, at lukningen ikke er tilstrækkeligt begrundet i de særlige forhold og hensyn, der skal varetages med naturbeskyttelsesloven. Flertallet henviser endvidere til, at dispensationspraksis på området er restriktiv.

Mindretallet (Pelle Andersen-Harild) finder, at der ikke kan gives medhold i klagen, idet kommunen bør kunne regulere kørsel med mountainbikes af hensyn til anden offentlig færdsel i den kommunale skov.

I overensstemmelse med flertallets beslutning ophæver Miljø- og Fødevarerklagenævnet Odder Kommunes afgørelse af 17. december 2020.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at nævnet hermed ikke har udelukket, at der kan foreligge sådanne særlige forhold, der konkret kan begrunde en begrænsning i offentlighedens adgang til skoven i medfør af § 27, stk. 1. Dertil bemærker nævnet, at nævnet ikke har taget stilling til anvendelsen af naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 8.

3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Odder Kommunes afgørelse af 17. december 2020 om begrænsning af offentlighedens adgang til en kommunal skov på matr. nr. [M1] Odder By, Odder, beliggende [A1], 8300 Odder.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 1392 af 4. oktober 2022 om naturbeskyttelse.

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevarerklagenævnet som ændret ved lov nr. 900 af 21. juni 2022 om ændring af museumsloven, lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet og forskellige andre love.

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

[4] Kommuneplan 2021-2033 for Odder Kommune.

[5] Miljø- og Fødevarerklagenævnets måling på kort.

[6] Bekendtgørelse nr. 852 af 27. juni 2016 om offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i naturen.

[7] Lovforslag nr. 146 af 28. januar 2004.

[8] Bekendtgørelse nr. 852 af 27. juni 2016 om offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i naturen.

[9] LSF 146 2003, lovforslag fremsat den 28. januar 2004. Kan ses her: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200312L00146>.

[10] Vejledning om adgangsregler i naturen, Miljøstyrelsen, afsnit 6. Findes på styrelsens hjemmeside, <https://edit.mst.dk/media/qyzb1wff/vejledning-om-adgangsregler-i-naturen-afsnit-6.pdf> (<https://edit.mst.dk/media/qyzb1wff/vejledning-om-adgangsregler-i-naturen-afsnit-6.pdf>).

[11] Veit Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer (2009), side 559.

[12] Naturklagenævnet Orienterer, NKO nr. 200 og NMK-512-00092.

Sag:

21/02054

Dato:

15. december 2023.

Emner:

NBL - øvrige (/soe...

