

Fremsat den 28. januar 2004 af miljøministeren (Hans Christian Schmidt)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse, lov om planlægning, lov om vandløb og museumsloven¹⁾

(Internationale naturbeskyttelsesområder, offentlighedens adgang til naturen, fredning, beskyttelseslinjer, fortidsminder m.v.)

§ 1

I lov om naturbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 85 af 4. februar 2002, som ændret ved § 38 i lov nr. 145 af 25. marts 2002, foretages følgende ændringer:

1. Som fodnote til lovens titel indsættes:

»1) Loven indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af Rådets direktiv nr. 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EF-fuglebeskyttelsesdirektivet) (EF-Tidende 1979 nr. L 103, side 1), som senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 807/2003 af 14. april 2003 (EU-Tidende 2003 nr. L 122, side 36), og dele af Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EF-habitatdirektivet) (EF-Tidende 1992 nr. L 206, side 7), som senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29. september 2003 (EU-Tidende 2003 nr. L 284, side 1).«

2. § 3, stk. 2, nr. 4, affattes således:

»4) ferske enge og biologiske overdrev,«

¹⁾ Loven indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af Rådets direktiv nr. 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EF-fuglebeskyttelsesdirektivet) (EF-Tidende 1979 nr. L 103, side 1), som senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 807/2003 af 14. april 2003 (EU-Tidende 2003 nr. L 122, side 36), og dele af Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EF-habitatdirektivet) (EF-Tidende 1992 nr. L 206, side 7), som senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29. september 2003 (EU-Tidende 2003 nr. L 284, side 1).

3. Overskriften til § 4 »Sten og jorddiger« og § 4 ophæves. I § 5, stk. 1, udgår », og § 4, stk. 1« samt »og sten- og jorddiger og lignende«. I § 5, stk. 2, udgår »og § 4«. I § 6 og § 7 udgår »og sten- og jorddiger« samt », og § 4, stk. 1«.

4. § 8 affattes således:

»§ 8. Der må ikke foretages ændring i tilstanden af klitfredede arealer. Der må ikke etableres hegn, og arealerne må ikke afgræsses. Der må ikke placeres campingvogne og lignende. Der må heller ikke foretages udstykning, matrikulering eller arealoverførsel, hvorved der fastlægges skel.

Stk. 2. Følgende arealer er klitfredede:

- 1) strandbredden langs Skagerrak og Vesterhavet i Nordjyllands, Viborg, Ringkjøbing og Ribe Amtskommuner og strandbredden langs Vesterhavet på Rømø i Sønderjyllands Amtskommune,
- 2) arealet mellem klitfredningslinjen og de strandbredder, der er nævnt i nr. 1,
- 3) arealer, der er klitfredede efter den tidligere lovgivning om sandflugtens bekæmpelse, og

vedtagelse af Natura 2000-planen, og hvis sådan forringelse eller forstyrrelse ikke kan afværges gennem aftale eller på anden måde.

Stk. 2. Ved afgørelse efter stk. 1 finder reglerne i § 19 d, stk. 2 og 3, tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. En afgørelse efter stk. 1 gælder, indtil den afløses af en aftale efter § 19 c eller en afgørelse efter § 19 d, dog længst indtil et år efter Natura 2000-planens vedtagelse.

Erstatning

§ 19 g. For det tab, som en afgørelse efter § 19 b eller §§ 19 d-19 f påfører en ejer, bruger eller indehaver af andre rettigheder over ejendommen, ydes der erstatning.

Stk. 2. Spørgsmålet om eventuel erstatning som følge af en afgørelse efter § 19 e afgøres i forbindelse med aftale efter § 19 c eller endelig afgørelse efter § 19 d.

Stk. 3. Ved afgørelse om erstatning finder reglerne i § 39, stk. 1, 2 og 4, § 43, § 44, stk. 1, 3 og 4, § 45, § 47 og § 49, stk. 2, tilsvarende anvendelse med de fornødne modifikationer, idet amtsrådet træder i stedet for fredningsnævnet.

§ 19 h. Inden for rammerne af de bevillinger, der afsættes på de årlige finanslove, kan der efter ansøgning ydes tilskud til amtsrådet fra staten til udgifter, med fradrag af eventuel medfinansiering fra anden side, som følge af amtsrådets indgåelse af aftaler efter § 19 c og afgørelser efter § 19 b eller §§ 19 d-19 f.

Stk. 2. Såfremt amtsrådet indgår aftaler eller træffer afgørelser som nævnt i stk. 1 uden tilsagn fra staten om tilskud, afholdes udgifterne af amtsrådet.

Stk. 3. Miljøministeren kan fastsætte nærmere regler om og retningslinjer for behandling af sager om tilskud.«

12. I § 21, stk. 2, indsættes efter nr. 1 som nyt nummer:

»2) skiltning for virksomheder og for salg af erhvervsgrunde m.v., der opstilles i et område, der i en lokalplan er udlagt som erhvervsområde, uanset at området ikke er udbygget. De nærmere regler herom fastsættes af miljøministeren.«

Nr. 2-4 bliver herefter nr. 3-5.

13. § 22, stk. 1, affattes således:

»§ 22. Strandbredder og andre kyststrækninger er åbne for færdsel til fods, kortvarigt ophold

og badning på arealer mellem daglig lavvandslinje og den sammenhængende landvegetation, der ikke er domineret af salttålende planter eller anden strandbredsvegetation. Adgang sker på eget ansvar. Det er tilladt kortvarigt at have en båd uden motor liggende på strandbredden. I perioden 1. april-30. september skal hunde føres i snor. Hunde skal altid føres i snor, hvor der er græssende husdyr. I perioden 1. september-31. maj er ridning tilladt på den ubevoksede strandbred og direkte ned dertil, hvis der er lovlig adgang til stranden.«

14. § 23, stk. 5 og 6, ophæves, og i stedet indsættes:

»Stk. 5. I privatejede skove må færdsel til fods og på cykel kun ske ad stier og veje. Der er kun adgang fra kl. 6 til solnedgang, og ophold må ikke finde sted inden for 150 m fra beboelses- og driftsbygninger.

Stk. 6. Ejeren af privatejede skove på mindre end 5 ha kan ved skiltning efter bestemmelserne i mark- og vejfredslovens § 17 fastsætte indskrænkninger i offentlighedens adgang.

Stk. 7. Reglerne i stk. 5 og 6 gælder ikke for skove, der ejes af offentlige stiftelser.

Stk. 8. Ejeren kan ved skiltning fastsætte indskrænkninger i adgangen til cykling på stier, hvor cykling medfører særlige problemer. Amtsrådet, for statsejede arealer miljøministeren, kan helt eller delvis tilsidesætte et sådant forbud.

Stk. 9. Ridning er tilladt ad private fællesveje, der fører igennem skove, medmindre ejeren ved skiltning efter bestemmelserne i mark- og vejfredslovens § 17 helt eller delvis har forbudt adgangen til ridning. Amtsrådet, for statsejede arealer miljøministeren, kan i særlige tilfælde helt eller delvis tilsidesætte et sådant forbud.

Stk. 10. Reglerne i § 26 a gælder også for veje og stier i skove, der giver adgang til skovens øvrige vejsystem.«

15. I § 24, stk. 3, 1. pkt., ændres »kl. 7« til: »kl. 6«, og efter stk. 4 indsættes som stk. 5:

»Stk. 5. Der er dog adgang til hegnede, udrykede arealer, hvor der ikke er græssende husdyr, gennem låger, led, over stenter eller lignende, såfremt der ikke er opsat skilte, der helt eller delvis forbyder denne færdsel. Ejeren kan opsætte sådanne skilte, 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 dyre- og

planteliv. Hvor hegningen eller skiltningen ikke er rimeligt begrundet, kan amtsrådet påbyde hegningen eller skiltningen fjernet eller påbyde opsætning af låger, stenter eller lignende eller opsætning af skilte om adgangsmuligheden.«

16. I § 25, stk. 1, indsættes efter 3. pkt.:

»Den adgang til at medtage løse hunde og til ridning, der følger af § 22, stk. 1, gælder også for den ubevoksede, klitfredede strandbred.«

17. § 26 affattes således:

»§ 26. Adgangen til færdsel ad veje og stier i det åbne land kan, for så vidt angår færdsel til fods eller på cykel, af ejeren ved skiltning efter bestemmelserne i mark- og vejfredslovens § 17 kun helt eller delvis forbydes, 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. Adgang sker på eget ansvar.

Stk. 2. Ejeren kan på samme måde forbyde cykling på stier, hvor cykling medfører særlige problemer, og færdsel ad private enkeltmandsveje og -stier på dage, hvor der holdes jagt, eller hvor færdslen på grund af intensivt landbrugsarbejde kan være forbundet med fare.

Stk. 3. Amtsrådet kan helt eller delvis tilsidesætte et forbud mod gående og cyklende færdsel for gennemgående vejes og stiers vedkommende og i særlige tilfælde tilsidesætte et forbud mod ridning på gennemgående private fællesveje.«

18. Efter § 26 indsættes:

»§ 26 a. Nedlæggelse af gennemgående veje og stier, nedlæggelse af veje og stier, der i øvrigt fører til de naturtyper, der er omfattet af §§ 22-25, og nedlæggelse af veje og stier, der fører til særlige udsigtspunkter, kulturminde og lignende, må tidligst ske 4 uger efter, at ejeren har givet skriftlig meddelelse herom til amtsrådet.

Stk. 2. Såfremt amtsrådet ikke senest 4 uger efter modtagelsen af meddelelsen har truffet afgørelse om at ville foretage en nærmere vurdering af vejens eller stiens rekreative betydning, kan nedlæggelsen iværksættes. Denne afgørelse gælder dog længst i 6 måneder, men kan i særlige tilfælde forlænges. Ved rettidig klage over en afgørelse efter 1. pkt. regnes fristen i 2. pkt. fra det tidspunkt, Naturklagenævnet har truffet afgørelse i klagesagen.

Stk. 3. Amtsrådet kan 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.

Stk. 4. Hvis nedlæggelsen af vejen eller stien ikke er iværksat senest 3 år efter meddelelsen, skal der gives ny meddelelse efter stk. 1, hvis vejen eller stien herefter ønskes nedlagt.

Stk. 5. Stk. 1-4 gælder ikke, hvis ejeren kan godtgøre, at vejen eller stien udelukkende er etableret som led i en aftale om fremme af offentlighedens adgangsmuligheder.«

19. I § 36 indsættes som stk. 2-6:

»*Stk. 2.* Fredningsforslag i og uden for internationale naturbeskyttelsesområder skal medvirke til at opfylde Danmarks internationale forpligtelser inden for disse områder.

Stk. 3. Fredningsforslag, der omfatter arealer inden for internationale naturbeskyttelsesområder, skal indeholde en redegørelse for, hvorledes fredningen vil medvirke til at opfylde Danmarks internationale forpligtelser inden for disse områder.

Stk. 4. Fredningsforslag uden for internationale naturbeskyttelsesområder skal redegøre for, at fredningen ikke forringer naturtyper og levesteder for arter eller forstyrrer arter inden for et internationalt naturbeskyttelsesområde, som området er udpeget for.

Stk. 5. Fredningsforslag skal ledsages af et budgetoverslag, der redegør for de forventede omkostninger, der er knyttet til gennemførelsen af forslaget.

Stk. 6. Sagsrejser skal sende budgetoverslaget til udtalelse hos de myndigheder, der kan rejse fredningssag, jf. § 33, stk. 3. Udtalelserne, som skal afgives senest 4 uger efter modtagelsen af overslaget, skal fremsendes til fredningsnævnet sammen med fredningsforslaget.«

20. I § 37 indsættes efter stk. 2 som nye stykker:

»*Stk. 3.* Forslag til fredningsbestemmelser, der indebærer indgreb i den aktuelle drift eller udnyttelse af en ejendom, har dog først virkning, når det er endeligt afgjort, at fredningen skal gennemføres, med mindre det fremgår af fredningsforslaget, at bestemmelserne skal have retsvirkning, medens fredningssagen verserer.

Stk. 4. Medens fredningssagen verserer, kan fredningsnævnet træffe afgørelse om ophævelse af retsvirkninger af forslag til fredningsbestem-

kan i særlige tilfælde dispensere fra forbuddet, jf. § 65, stk. 3.

2.3. Offentlighedens adgang til naturen

2.3.1. Gældende regler

Reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 4 giver befolkningen en umiddelbar ret til at færdes i naturen. Reglerne forhindrer ikke, at lodsejere - såvel private som offentlige - kan tillade en videregående adgang, og ejerens tilladelse er således en forudsætning for forskellige former for organiseret friluftsliv, for lejrslagning, for ridning i private skove m.m. Såfremt der i medfør af anden lovgivning måtte være fastsat andre bestemmelser, f.eks. i medfør af kystbeskyttelsesloven, gennem fredning, i politivedtægten m.v., gælder disse bestemmelser forud for naturbeskyttelseslovens almindelige adgangsbestemmelser.

2.3.2. Adgangsafbalancen

De bedste vilkår for et rigt og varieret friluftsliv må findes gennem en kombination af regler, frivillighed og aftaler mellem ejere og brugere.

Med dette fælles udgangspunkt blev der den 13. november 2002 opnået enighed mellem miljøministeren og Landboforeningerne, Friluftsrådet, Dansk Skovforening, Danmarks Naturfredningsforening og Dansk Familielandbrug om, at følgende ændringer skulle indgå i regeringens forslag til ændring af naturbeskyttelsesloven:

- Nedlæggelse af veje og stier i det åbne land, der er gennemgående eller i øvrigt fører til strande, udyrkede arealer, skove, særlige udsigtspunkter, kulturminde og lignende, må tidligst finde sted 4 uger efter, at ejeren har givet meddelelse til amtet. Amtet kan indenfor de 4 uger forhindre nedlæggelse af veje og stier af væsentlig rekreativ betydning, hvis der ikke findes eller etableres tilfredsstillende, alternative adgangsmuligheder. Ved vurderingen af om en vej eller sti har væsentligt rekreativ betydning, lægges der ikke alene vægt på, hvor mange der benytter vejen eller stien. Nye frivilligt etablerede stier, som f.eks. »spor i landskabet«, undtages. Tilsvarende regler indføres for nedlæggelse af veje og stier i skove, der giver adgang til skovens vejssystem.
- Muligheden for færdsel på veje og stier i det åbne land og i skove udvides ved at åbne alle veje og stier for færdsel til fods og på cykel, idet dog kun stier, der fremtræder som egnede hertil (for almindelige cykler), åbnes for færdsel på cykel. Veje og stier defineres som »permanente, menneske-

skabte færdselsbaner«, således at midlertidige kørespor, dyreveksler m.v. ikke er omfattet af bestemmelsen. I situationer, hvor der på stier opstår problemer med cykling, kan ejeren lukke stien ved skiltning. Amtsrådet kan tilsidesætte sådan skiltning. Ejeren kan ved skiltning lukke for færdsel på ulovligt etablerede trampestier.

- Det præciseres, at ridning er tilladt på private veje og stier i det åbne land, medmindre ejeren har skiltet mod ridning. Der indføres regler, hvorefter amtsrådet i særlige situationer kan tilsidesætte forbud mod ridning på private, gennemgående fællesveje. Tilsvarende regler indføres for private fællesveje, der løber gennem private skove.
- »Starttidspunktet« for færdsel i private skove og på private udyrkede arealer ændres fra kl. 7. til kl. 6. På dage, hvor der afholdes pürschjagt, kan arealerne lukkes ved skiltning indtil kl. 7.
- Der gives adgang til hegnede udyrkede arealer uden græssende husdyr gennem låger, ad stenter m.v., med mulighed for skiltning mod adgang, hvis særlige hensyn gør sig gældende. Hegn kan kræves fjernet af amtsrådet, eller adgang sikres gennem låger, stenter m.v., såfremt hegnene ikke er rimeligt begrundet. Enge, hvor der tages høslet, betragtes ikke som udyrkede arealer.
- Ryttere sikres bedre mulighed for ridning i havstokken.

Der blev desuden bl.a. opnået enighed om:

- Visse lempelser af reglerne for organiserede gruppers bløde aktiviteter. F.eks. ændres grænsen for, hvornår der skal søges tilladelse fra 30 deltagere til 50 for skoleklasser og lignende, og anmeldelse i stedet for tilladelse før annoncering af mindre arrangementer og begrænsninger i muligheden for brugerbetaling.
- Jordbrugets organisationer vil opfordre medlemmerne til, at der gives adgang til gående færdsel og ophold, f.eks. til at plukke blomster og drikke kaffe, på arealer, der er let tilgængelige og ligger i umiddelbar nærhed af skovens veje og stier, medmindre dette er til væsentlig gene for ejeren af ejendommen.
- Der skal gennem aftaler i lighed med »Spør i Landskabet« sikres bedre mulighed for, at sejlen- de kan gøre kortvarige ophold på de dyrkningsfri bræmmer langs vandløb og søer.

2.3.3 Ændringsforslaget

De foreslåede ændringer af bestemmelserne i lovens kapitel 4 er primært en opfølgning af adgangsafbalancen, idet det bemærkes, at de aftalte lempelser af reg-

lerne for organiserede aktiviteter ikke nødvendiggør lovændring men vil blive gennemført ved ændringer af bekendtgørelsen om offentlighedens adgang til naturen.

2.4. Fredninger

2.4.1. Baggrund

Med vedtagelsen af naturbeskyttelsesloven i 1992 blev fredningsinstituttet opretholdt som et særligt rets- og styringsmiddel til varig sikring af de formål, som er omfattet af loven. Der blev dog i forbindelse med 1992-loven foretaget visse ændringer og forenklinger, herunder en modernisering af fredningsnævnene, blandt andet med det formål at nedbringe sagsbehandlingstiden for fredningssager.

Uanset dette har de seneste års fredningsarbejde vist behov for yderligere at nedsætte sagsbehandlingstiden for fredningssager samt for i videst muligt omfang at mindske generne af et fredningsforslag for de berørte lodsejere

Gennemførelsen af EU-direktiverne om de internationale naturbeskyttelsesområder har endvidere vist, at der er behov for at sikre, at fredningsforslag, der omfatter arealer, der er udpeget som internationale na-

turbeskyttelsesområder, medvirker til at opfylde Danmarks forpligtelser efter EU-direktiverne.

Samtidig er der - ikke mindst set i lyset af de kommende års helt nødvendige indsats i de internationale naturbeskyttelsesområder, jf. afsnit 2.1.- behov for at målrette fredningsindsatsen og i højere grad anlægge en cost/benefit betragtning. Der er derfor behov for ændringer af fredningsreglerne i kapitel 6 med det formål at sikre en økonomisk prioritering og fokusering af fredningsindsatsen, således at der opnås den størst mulige naturbeskyttelsesmæssige gevinst.

Dette sikres ved forslaget om, at et fredningsforslag skal ledsages af et budgetoverslag over omkostningerne ved at gennemføre de foreslåede fredningsbestemmelser. Budgetoverslaget udarbejdes af sagsrejerne, og fredningssagen kan først indbringes for fredningsnævnet, når de øvrige myndigheder, der kan rejse fredningssag, har udtalt sig herom.

Der er i årene 1998-2002 af Naturklagenævnet truffet afgørelse i fredningssager med et samlet erstatningsbeløb som vist nedenfor. I beløbet er medregnet erstatninger tilkendt af fredningsnævnene i de sager, hvor nævnenes afgørelser, truffet de samme år, er de endelige.

År	1998	1999	2000	2001	2002
Samlet	3.450.000 kr.	5.100.000 kr.	11.250.000 kr.	13.450.000 kr.	9.850.000 kr.
Heraf staten	2.850.000 kr.	4.450.000 kr.	9.850.000 kr.	11.250.000 kr.	8.650.000 kr.
Amt	600.000 kr.	650.000 kr.	1.400.000 kr.	2.200.000 kr.	1.200.000 kr.

Tallene er den samlede erstatning afrundet til nærmeste 50.000 kr. i afgørelser truffet det pågældende år. Tallet medtager ikke godtgørelser og renter, og der er ikke medtaget evt. forøgelse af erstatningen foretaget i Taksationskommissionen eller ved domstolene. Blandt andet derfor er statsregnskabstallene for de pågældende år for udbetalinger af fredningserstatninger større end ovenstående statslige beløb, som altså alene er udtryk for Naturklagenævnets (og fredningsnævnenes) disponering.

Det fremgår af ovennævnte statistik, at der i de seneste 5 år er truffet afgørelser om fredninger med en samlet, årlig erstatning på mellem 3,5 mio. kr. og 13,5 mio. kr. Heraf har statens andel været på mellem 2,9 og 11,3 mio. kr. om året. Det vil sige, at statens andel har ligget på godt 80 % af erstatningsbeløbet.

De relativt store årlige udsving i erstatningernes størrelse er med de gældende regler vanskelige at forudsige og dermed at tage højde for i de statslige og amtskommunale budgetter. Forslaget om udarbejdelse af budgetoverslag for alle fredninger vil bidrage til at

skabe et bedre overblik over omkostningerne, knyttet til fredningsindsatsen i de enkelte år, ligesom det vil øge den økonomiske bevidsthed hos sagsrejerne.

2.4.2. Ændringsforslaget

Hovedindholdet af de foreslåede ændringer af kapitel 6 er følgende:

- Krav om, at et fredningsforslag skal ledsages af et budgetoverslag, der udarbejdes af sagsrejer, og som skal sendes til obligatorisk høring hos de øvrige fredningsparter, inden forslaget indbringes for fredningsnævnet.
- Indførelse af en 2 års bortfaldsregel for fredningssager, der verserer for fredningsnævnene, samt en 2 år bortfaldsregel for de midlertidige retsvirkninger af fredningsforslag, der verserer for Naturklagenævnet.
- Bestemmelser der sikrer, at fredningsforslag, der omfatter områder inden for internationale naturbeskyttelsesområder, medvirker til at opfylde