

Betænkning fra udvalget om den fremtidige brand-, tyveri- og hærværksordning

I. Indledning.

Miljøministeriet, departementet godkendte i brev af 16. februar 1993 Skov- og Naturstyrelsens forslag til kommissorium for og sammensætning af et udvalg om den permanente brand-, tyveri- og hærværksordning.

I følge kommissoriet skal udvalget udarbejde forslag til en permanent godtgørelsesordning.

Udvalget skal overveje, om ordningen skal videreføres i den hidtidige form, d.v.s. som en godtgørelsesordning, der administreres af Skov- og Naturstyrelsen.

Udvalget skal endvidere fremkomme med forslag til ordningens nærmere indhold, herunder nærmere vurdere, om og i hvilket omfang driftstab og husdyrskader bør være omfattet af ordningen.

Udvalget skal endelig vurdere de økonomiske konsekvenser for staten af dets forslag.

Udvalgets sammensætning fremgår af bilag 1.

Udvalget har holdt 6 møder.

II. Udvalgets betænkning.

1. Generelle bemærkninger.

Naturbeskyttelsesloven giver befolkningen lov til at færdes i naturen - også på privat ejendom.

Fra ændringen af naturfredningsloven i 1969 og indtil naturbeskyttelseslovens ikrafttræden i 1992 har staten efter aftale med Dansk Skovforening godtgjort publikumskader i de private skove. Med naturbeskyttelsesloven fik ministeren hjemmel til at fastsætte nærmere regler om en ordning, der også omfatter private udyrkede arealer og private veje og stier i det åbne land.

I aftale af 3. november 1992 mellem Miljøministeriet, Dansk Skovforening, Dansk Erhvervsjordbrug, De danske Landboforeninger og Dansk Familielandbrug blev den hidtidige aftale vedrørende de private skove udvidet til også at dække brand-, tyveri- og hærværksskader, som kan henføres til publikums adgangsret til private udyrkede arealer og veje og stier i det åbne land i medfør af naturbeskyttelsesloven. Aftalen blev ikke egentlig genforhandlet ved den lejlighed. Parterne aftalte, at aftalen var midlertidig og skulle udløbe uden opsigelse, når en permanent aftale er indgået.

Formålet med aftalen er at kompensere de private ejere for tab ved brand-, tyveri- og hærværksskader, forårsaget ved publikums færdsel og ophold i private skove, udyrkede arealer samt veje og stier i det åbne land efter naturbeskyttelsesloven.

Aftalen er begrænset til skader, der kan henføres til publikums adgangsret efter naturbeskyttelsesloven. Det beror på en konkret vurdering, om en skade falder inden for eller uden for aftalen.

Ordningen hviler på den forudsætning, at den enkelte jordbruger tegner/opretholder de forsikringer, som er sædvanlige for den pågældende driftsform.

Det er endvidere et krav, at den enkelte altid gør sit bedste for at undgå/begrænse skaders opståen og omfang. Hvis denne pligt tilsidesættes, kan godtgørelsen nedsættes eller bortfalde.

2. Emner, der har været behandlet under udvalgsarbejdet.

En række emner har været genstand for særlig drøftelse i udvalget.

a. Hvor dækker ordningen

Offentlighedens adgang efter naturbeskyttelsesloven er knyttet til tilstedeværelsen af de i loven nævnte færdselsårer og naturtyper. Undertiden sikres denne adgang yderligere ved, at der i rekreativt øjemed ved aftale eller ved fredningsafgørelse skabes en retlig forpligtelse for den private grundejer til at opretholde eller etablere nye private veje og stier eller i øvrigt at tåle offentlighedens færdsel ud over naturbeskyttelseslovens krav, f.eks. natfærdsel og færdsel udenfor veje og stier. Skader som følge af sådan færdsel vil normalt være dækket af godtgørelsesordningen. Godtgørelsesordningen omfatter således ikke alene offentlighedens færdsel i medfør af naturbeskyttelseslovens regler om offentlighedens adgang til naturen, men også den færdsel, der yderligere er sikret gennem aftale eller fredning, med mindre der ved aftalen eller fredningen udtrykkeligt er givet compensation for skadesrisikoen.

Udvalget har overvejet, om ordningen også skal dække publikumsskader som følge af en adgangsret efter vejlovgivningen, der er sikret ved ekspropriation, ved at vejbestyrelsen har overtaget

en fællessti som offentlig eller ved at vejbestyrelsen har givet en privat fællesvej status som offentlig sti.

Amtsrådsforeningen har i brev af 15. september 1993 fremsat ønske om, at offentlige stier med et klart rekreativt formål etableret efter anden lovgivning (f.eks. vejloven) også falder ind under den statslige godtgørelsesordning.

Skov- og Naturstyrelsen er enig i, at en række argumenter peger i retning af, at det ville være hensigtsmæssigt at medtage de stier, hvor stiudlægget/ekspropriationen har et rekreativt sigte (etablering af naturstier og sammenhængende stiforløb i modsætning til stier, hvor sigtet primært er trafikafvikling/-trafikseparering). Styrelsen finder imidlertid ikke, at naturbeskyttelsesloven indeholder en hjemmel for ministeren til at udstrække godtgørelsesordningen til offentlige stier. Styrelsen kan derfor ikke anbefale en sådan løsning i nærværende aftale.

Udvalget har taget styrelsens opfattelse til efterretning.

b. Offentlige stiftelser

Offentlige stiftelsers skove har hidtil ikke været omfattet af godtgørelsesordningen. Det skyldes ordningens forhistorie: Ordningen var led i det politiske kompromis om åbningen af de private skove ved ændringen af naturfredningsloven i 1969. Da 1969-loven ingen ændringer indebar for de offentlige stiftelser, som siden 1937 har været åbne for offentligheden, blev de offentlige stiftelser ikke omfattet af ordningen.

De offentlige stiftelsers udyrkede arealer og veje og stier i det åbne land er omfattet af den gældende aftale.

Dansk Skovforening og Dansk Erhvervsjordbrug har fremsat ønske om, at også de offentlige stiftelsers skove omfattes af ordningen. Foreningerne begrundet deres ønske med, at de offentlige stiftelser ikke længere begunstiges med særlige lempelige beskatningsregler, og at det derfor ikke er rimeligt at fastholde forskelsbehandlingen mellem to kategorier af private skove.

Dansk Skovforening har overfor udvalget oplyst, at antallet af ejendomme under kategorien offentlige stiftelser er ca. 10 med et samlet skovareal på 15 - 20.000 ha skov eller ca. 5 pct. af de private skove.

Udvalget indstiller, at skove tilhørende offentlige stiftelser bliver omfattet af ordningen, selvom der gælder forskellige adgangsregler.

c. Hvilken færdsel

Ordningen tager udgangspunkt i den færdsel, der tilkommer publikum efter naturbeskyttelsesloven. Imidlertid skyldes mange publikumskader, at skadevolderen har bevæget sig i strid med (også) naturbeskyttelseslovens regler.

Der er i udvalget enighed om, at en del - men ikke alle -, skader i forbindelse med ulovlig færdsel som hidtil bør dækkes. Der er i udvalget ligeledes enighed om, at det ikke vil være rimeligt at opstille faste grænser for, hvor langt væk fra en lovlig færdselsadgang ordningen kan komme i anvendelse.

Udvalget har i den forbindelse særligt set på ordningens dækningsområde i forbindelse med skader på/i og omkring driftsbygninger på landet.

Naturbeskyttelsesloven giver i almindelighed ikke adgang til beboelsesbygninger på landet ad indkørsler til gårdspladser, o.lign.

Der er i udvalget enighed om, at aftalen som hidtil ikke omfatter skader på/i beboelsesbygninger med tilhørende udhuse.

Der er i udvalget efter omstændighederne opnået enighed om, at ordningen som udgangspunkt heller ikke dækker skader omkring beboelsesbygninger og på/i og omkring driftsbygninger, der ligger i tilknytning til beboelsesbygninger, med mindre skaden må antages direkte at være sket i forbindelse med (i øvrigt) lovlig færdsel efter naturbeskyttelsesloven. Imidlertid forekommer det ikke sjældent, at markveje løber forholdsvis tæt forbi beboelsesbygninger med tilhørende driftsbygninger, og der vil kunne forekomme situationer, hvor publikum så at sige bliver inspireret til hærværk eller tyveri fra vejen. Der er i udvalget enighed om, at skader i en sådan situation bør være omfattet af ordningen.

Der er i udvalget ligeledes enighed om, at skader forvoldt af motorkøretøjer eller af heste, og at tyverier, der forudsætter motorkøretøj til gennemførelsen, som hidtil ikke er omfattet.

Heller ikke skader, der efter deres art indicerer, at der foreligger berigelseskriminalitet, som ikke har sammenhæng med publikums lovfæstede adgangsret, er omfattet af ordningen. Udvalget har fundet det hensigtsmæssigt i aftalen at præcisere, at tyverier, der forudsætter værktøj medbragt med henblik på at gennemføre tyveriet, ikke er omfattet af aftalen.

d. Hvilke "genstande" er omfattet

Den hidtidige ordning har omfattet formuegoder, der har forbindelse med den erhvervsmæssige virksomhed. Andre formuegoder har derimod ikke været omfattet.

1. Jagtforanstaltninger

Dansk Skovforening og Dansk Erhvervsjordbrug har stillet forslag om, at beskadigelse af f.eks. jagthuse/hytter, høchsitzer og hegn om dyrehaver, åbning af fasanvolierer omfattes af ordningen. Ønsket begrundes med de ændrede erhvervsvilkår i skovbruget. Jagtindtægterne spiller en stadig større rolle i

den samlede indtjening. Dette bør føre til, at "jagtindretninger" som jagthytter, fasanerier og dyrehaver omfattes, som andre erhvervsmæssige foranstaltninger.

Dansk Skovforening vurderer, at de skader, der vil koste staten mest, er hærværksskader på huse, der anvendes i forbindelse med jagt. Det er foreningens indtryk, at jagthytter normalt ikke er omfattet af nogen forsikring. Egentlige jagthuse vil normalt være forsikret mod brand, men ikke mod hærværk. Hvis der skulle tegnes en brand- og hærværksforsikring for jagthuse af normal standard, vil præmien ikke stå i rimeligt forhold til skadesrisikoen, idet husene ikke er beboede. Dyrere bygninger er som hovedregel forsikrede.

Ordningen bør dække skader på bygninger og genstande, der har direkte tilknytning til den jagtmæssige udnyttelse af ejendommen.

Foreningen skønner, at det samlede årlige erstatningsbeløb til denne kategori skader vil ligge i størrelsesordenen 50.-100.000 kr.

Udvalget **indstiller**, at "jagtindretninger" som de ovenfor nævnte omfattes af ordningen.

2. Formuegoder af rekreativ art

Udvalget finder, at den vægt, som naturbeskyttelsesloven og skovloven lægger på rekreative formål, bør afspejles også i godtgørelsesordningen.

Udvalget foreslår på den baggrund, at

- publikumfaciliteter (f.eks. borde, bænke, observationstårne, broer)
- kulturminder (f.eks. mindesmærker, statuer, stendiger)
- publikumatraktioner (f.eks. lysthuse og pavillioner)

omfattes af ordningen, dog kun såfremt de efter en konkret vurdering findes retableringsværdige.

Godtgørelsen dækker genopretningsudgifter.

3. Affald

Den gældende ordning dækker oprydning efter større, samlede affaldsaflæsninger, med mindre aflæsningen er foretaget umiddelbart op til offentlig vej.

Dansk Skovforening, Dansk Erhvervsjordbrug, De danske Landboforeninger, Dansk Familielandbrug og Friluftsrådet har foreslået, at ordningen tillige giver mulighed for at dække udgifter til indsamling af affald, som på den ene side har et sådant omfang, at det ikke umiddelbart lader sig fjerne ved den daglige færden i skoven, men på den anden side enten ikke kan

karakteriseres som "store samlede affaldsaflæsninger" eller ikke klarer "bagatelgrænsen" på 1000 kr. Det foreslås, at ordningen dækker omkostningerne ved en årlig eller halvårlig rundtur, hvor al affald opsamles og bortskaffes.

Skov- og Naturstyrelsen fremhæver, at den nuværende dækning af større, samlede affaldsaflæsninger, der i sagens natur forudsætter et køretøj, er en anomali i aftalen, idet disse skader ikke har sammenhæng med publikums adgangsret i medfør af naturbeskyttelsesloven. Styrelsen accepterer en videreførelse af den gældende bestemmelse, men ønsker ikke at medvirke til en udvidelse af ordningen på dette punkt, der efter styrelsens vurdering meget sandsynligt tillige ville komme til at medføre årlige udgifter af en betydelig størrelsesorden.

Organisationerne har noteret sig styrelsens synspunkter, men finder, at ministeriet bør tage initiativ til at få problemet løst, idet det offentliges politik på affaldsområdet med indførelse af affaldsafgifter medfører en øget tilskyndelse til bortskaffelse på anden måde.

e. Hvilke tab dækkes

Landbrugets organisationer har som udgangspunkt ønsket alle tab, som publikums færdsel påfører landbruget, dækket af ordningen.

Udvalget har i den anledning gennemgået en række typiske skader og skadesopgørelser og er efter omstændighederne nået til enighed om en ordning, der hviler på følgende principper:

Godtgørelsesordningen omfatter formuetab og kun visse former for driftstab. Således dækkes dokumenterede udgifter til afværge- og afhjælpningsforanstaltninger, herunder leje af erstatningsmateriel, når sådanne foranstaltninger er påkrævede for at forhindre afledte tab på afgrøder, besætninger eller lign. Som eksempel herpå kan nævnes de dokumenterede udgifter til leje af anden maskine, når den "normale" maskine er brudt sammen umiddelbart forud for høsten af ærter til konsum, hvor en udsættelse af høsten vil medføre indtægtstab.

Ved vurderingen af, hvorledes der skal ydes godtgørelse efter ordningen, vil det "venteværdiprincip", som hidtil er anvendt i forbindelse med opgørelsen af skader på træer i det private skovbrug, blive anvendt analogt på skader på landbrugsafgrøder og husdyr, hvor det ikke er muligt at fastsætte en aktuel dagspris.

f. Rimelige forholdsregler

Det er en forudsætning for ordningen, at den berettigede til enhver tid træffer de efter forholdene rimelige forholdsregler med henblik på at undgå/begrænse skaders opståen og omfang, herunder ikke træffer aftaler om udvidet adgangsret af en sådan karakter, at der sker en væsentligt forøgelse af skadesrisikoen.

Hvilke forholdsregler, der kan kræves i den enkelte situation, beror på en konkret vurdering. Der henvises til bilaget til aftalen, hvori er opregnet eksempler på "bonus pater" adfærd.

g. Særligt om forsikring i skovbruget og i landbruget - og om selvrisiko

Det må konstateres, at der er forskel på anvendelse af forsikringer inden for henholdsvis skovbruget og landbruget. I skovbruget tegnes kun i begrænset omfang forsikringer. Det vil da typisk være tale om brandforsikring for særligt udsatte kulturer. Forsikringspolice vil i så fald normalt indeholde en standardbetingelse, hvorefter forsikringen ikke dækker/er subsidiær i forhold til brand-, tyveri- og hærværksordningen. I landbruget tegnes normalt bedriftsløsoreforsikring, der bl.a. forholder sig til skader som følge af brand, simpelt tyveri, indbrud og hærværk og dækker formuetab. Det er derimod ualmindeligt at tegne driftstabsforsikringer. Forsikringsdækningen er i vidt omfang ens fra selskab til selskab. Dog kan der konstateres forskelle med hensyn til dækning af hærværk "under åben himmel": Nogle forsikringer dækker ikke, mens andre dækker, men med obligatorisk selvrisiko. Selvrisiko optræder også i nogle forsikringer, når der er tale om simpelt tyveri, ligesom maximumbeløb kan optræde i den sammenhæng.

I udvalget er der enighed om, at godtgørelsesordningen ikke må favorisere den, der har en mere begrænset forsikringsdækning end normalt, eller tilskynde forsikringsselskaberne til at indskrænke forsikringsdækningen under indtryk af godtgørelsesordningen.

På denne baggrund er der i udvalget enighed om, at selvrisiko ikke dækkes af ordningen på områder, hvor det er sædvanligt at tegne forsikringer, og hvor der sædvanligvis er selvrisiko i disse, og at godtgørelsen til en skadelidt, der ikke har tegnet en sådan sædvanlig forsikring, reduceres med den på området sædvanlige selvrisiko.

I udvalget har det været drøftet om og i hvilket omfang, det i øvrigt kunne være rimeligt at indføre selvrisiko i ordningen.

Især følgende 2 modeller har været drøftet:

1. Generel indførelse af selvrisiko for alle skader f.eks på 1000 kr. svarende til den nuværende bagatelgrænse. En sådan selvrisiko ville være administrativt let håndterlig og ud fra gennemsnitsbetragtninger være med til at skærpe de sikredes agtpågivenhed, uden at der dog med rimelighed kan tales om egen skyld.

2. Indførelse af selvrisiko på 1000 kr. for skader omkring beboelsesbygninger og på/i og omkring driftsbygninger, der ligger i tilknytning til beboelsesbygninger, hvor skaden ikke direkte er sket i forbindelse med (i øvrigt) lovlig færdsel efter naturbeskyttelsesloven, men dog må anses for at have sammenhæng med den lovfæstede adgangsret (jævnfør side 4).

For en sådan begrænset indførelse af selvrisiko taler yderligere, at sådanne skader befinder sig i ordningens yderområde.

Organisationerne har taget afstand fra model 1. Ud fra en samlet afvejning er der i udvalget efter omstændighederne opnået enighed om betimeligheden i indførelse af en selvrisiko på 1000 kr. som nævnt i model 2.

h. Ordningens form, administration m.v.

Der er i udvalget enighed om, at godtgørelsesordningen bør videreføres i aftaleform under hensyn til det gensidige tillidsforhold en sådan er udtryk for. Der er i udvalget desuden enighed om, at der ikke er basis for grundlæggende at ændre i administrationen, som den kendes fra den hidtidige ordning, der har fungeret smidigt og ubureaukratisk. Dog indstiller udvalget, at Friluftsrådet, der har haft sæde i det rådgivende udvalg på mandat fra Skov- og Naturstyrelsen, opnår direkte medlemskab. Udvalget indstiller tillige, at Skov- og Naturstyrelsens afgørelser kan indbringes for Naturklagenævnets formand, der fungerer som voldgift, således at formandens afgørelser er endelige og ikke kan indbringes for de almindelige domstole. Dog kan afgørelser, hvor sagsgenstanden er 100.000 kr. eller derover, prøves ved domstolene. Sagen skal være anlagt inden for 6 måneder.

i. Ordningens økonomiske konsekvenser for staten

Erfaringerne fra erstatningsordningen for de private skove viser, at det hører til undtagelsen, at publikum forvolder skader i et sådant omfang, at skadelidte anmelder skaden. De årlige udgifter til ordningen har svinget mellem 350.000 og 500.000 kr. alt afhængig af (især) antallet af brandskader i det enkelte år.

Styrelsen har siden den udvidede ordnings ikrafttræden kun modtaget ganske få "landbrugssager". Udvalget kan ikke vurdere, i hvilket omfang de få sager skyldes ukendskab til ordningen.

I lovbemærkningerne er det tilkendegivet, at den udvidede ordning skønnes at medføre udgifter på 1,5 mio. kr. til erstatninger, under forudsætning af, at den udvidede ordning baseres på praksis efter den eksisterende ordning.

Der er i udvalget enighed om, at de forskellige drifts- og forsikringsforhold indenfor skovbrug og landbrug har nødvendiggjort visse justeringer i aftalen. Udvalget kan konstatere, at udvalget ikke bare nogenlunde præcist kan skønne over udgiftsniveauet. Dette har bl.a. sammenhæng med, at ordningen netop omfatter skader, der ikke er omfattet af gældende forsikringer, hvorfor der ikke findes opgørelser over deres antal og størrelse, og at enkeltbegivenheder kan medføre endog meget store tab. Jordbrugets organisationer skønner imidlertid, at ordningen indenfor de enkelte skadeskategorier kun vil medføre et forholdsvist begrænset antal sager.

i. Revision

Udvalget foreslår, at aftalen som hovedregel kan opsiges med et års varsel til en 1. januar.

Hvis det imidlertid viser sig, at aftalen på enkeltområder dækker mange uforudsete begivenheder, eller aftalen utilsigtet udelukker rimelig dækning af skader indenfor godtgørelsesordningens målsætning, er der enighed om, at aftalen kan tages op til genforhandling inden for gyldighedsperioden. Skov- og Naturstyrelsen er især usikre, når det gælder spørgsmålet om afgrænsningen i forhold til driftstab og skader omkring beboelsesjendomme. Styrelsen finder det imidlertid rigtigt at vurdere denne usikkerhed i lyset af den faktiske udvikling.

Da aftalen efter § 13 medfører en retlig forpligtelse for staten overfor enhver berettiget efter aftalens § 5, lægger styrelsen vægt på, at dele af aftalen - efter forhandling - ensidigt kan opsiges med et kortere varsel, hvilket jordbrugets organisationer har accepteret.

III Udvalgets indstilling

På denne baggrund indstiller et enigt udvalg, at vedlagte udkast til aftale med tilhørende bemærkninger underskrives af parterne.