

København 11. februar 2020

Håkun Djurhuus
Partner, Advokat (H)

T +45 72 27 33 44
djur@bechbruun.com

Sagsnr. 070371-0001 djur/djur/sam
Dok.nr. 22836548.1

Bilag 1-6

Stævning

Som advokat for

Det Falsterske Digelag
v/formand Søren Bjerregaard
("Digelaget")
(CVR-nr. 60910510)
Dæmmebrovej 2
4872 Idestrup

indstævner jeg herved

1) Miljø- og Fødevarerklagenævnet
("Nævnet")
(CVR-nr. 37795526)
Toldboden 2
8800 Viborg

og

2) Guldborgsund Kommune
("Kommunen")
(CVR-nr. 29188599)
Parkvej 37
4800 Nykøbing F

til at give møde for Retten i Nykøbing Falster, hvor Nævnet og Kommunen skal svare i sagen og fremlægge de dokumenter, som de påberåber sig.

1. Digelagets påstand

1.1 Over for Nævnet:

Nævnet tilpligtes at anerkende, at Nævnets afgørelse af 14. august 2019 i klagesag 1002651 skal tilsidesættes som ugyldig.

1.2 Over for Kommunen:

Kommunen tilpligtes at anerkende, at Kommunens påbud af 23. september 2019 skal tilsidesættes som ugyldigt.

2. **Indledende bemærkninger**

Sagen drejer sig om, hvorvidt Digelaget, for at beskytte selve Det Falsterske Dige og dermed ejendomme, husdyr og mennesker, der værnes af diget, er berettiget til at forbyde cykling på digekronen, henholdsvis til at opsætte ”*piktogram-skilte*”, der som tekst og piktogram viser forbuddet.

Baggrunden for det ønskede forbud er, at cykling, herunder på el-cykler og mountainbikes, slider på digekronens græsdække, hvorved der skabes risiko for erosion af lerlag og underliggende sand i forbindelse med regn og storme. Dette vil resultere i en gradvis nedbrydning af diget, der i så fald risikerer at miste sin funktion. Hertil kommer, at personer, der færdes til fods på digekronen, der visse steder er ganske smal, føler sig generet og er udsat for risiko for færdselsuheld, når kørende og gående færdsel mødes sammen på digekronen.

Endelig fører den øgede slidtage fra cykling i betydelig grad til øgede omkostninger til vedligeholdelse af diget. Disse omkostninger påhviler Digelaget.

Digelaget ejer diget og den grund, hvorpå diget ligger, og Digelaget har ansvaret for at passe og vedligeholde diget.

Sagen har flere gange været behandlet i Nævnet, senest i forbindelse med den indbragte afgørelse af 14. august 2019.

3. **Sagsfremstilling**

3.1 Som **bilag 1** fremlægges Nævnets afgørelse af 14. august 2019.

3.2 Som **bilag 2** fremlægges Kommunens påbudsafgørelse af 23. september 2019.

3.3 Der henvises generelt til sagsfremstillingen i afgørelsen. Det er Digelagets opfattelse, at afgørelsen hviler på en fejlagtig fortolkning af gældende regler, herunder adgangsreglerne i naturbeskyttelsesloven.

Kommunen har, selv om søgsmålsfristen ikke er udløbet, politianmeldt Digelaget, og politiets efterforskning pågår p.t.

3.4 Den historiske baggrund

Ved stormfloden den 13. november 1872 blev hovedparten af Sydfalster og store dele af det sydlige Lolland hærget af en stormflod med store tab af menneskeliv og materielle værdier til følge. Rigsdagen vedtog i maj måned 1873 en særlov om digebygning på Falster og Lolland, og digerne blev efterfølgende opført. Kystbeskyttelsen blev tillige forstærket ved etablering af høfder.

I dag beskytter diget langt større værdier end i 1872, da der visse steder langs diget er sket en betydelig udbygning af sommerhusområder m.m.

Stormfloden tog på Lolland-Falster alene 80 menneskeliv.

Digeloven fra maj 1873 muliggjorde opførelse af to store diger: Falsterdiget og Lollandsdiget.

Falsterdiget har en længde på ca. 17 km, og diget stod færdigt i 1875. I 1919 blev digets højde øget til 13 fod i den mest udsatte sydlige ende.

Hovedparten af diget er opført af klitsand, som er ganske flygtigt og derfor meget sårbart for vind- og vanderosion i tilfælde af brud på det forholdsvis tynde, øvre lerlag med tilhørende bevoksning.

Digekronen har skiftende bredde og er visse steder ganske smal. Den oprindelige kronebredde var omkring 10 fod, den ydre skråning havde et anlæg på 12:1, og den indre skråning havde et anlæg på 3:1. Det færdige dige blev oprindeligt beklædt med rådden tang, hvorefter det blev beplantet med marehalm og senere med kvikgræs.

Digelaget blev oprettet den 29. august 1877. Digelaget blev pålagt pligt til at holde diget i forsvarlig stand, og det blev pålagt Digelaget ikke blot at vedligeholde diget, men også at styrke dette på en sådan måde, at de årlige vedligeholdelsesomkostninger blev reduceret mest muligt.

Betalingspligtige grundejere var alle ejendomme på Falster, der i henhold til loven om digearbejder på Lolland og Falster af 23. marts 1873 blev beskyttet af diget.

Som **bilag 3** fremlægges forsiden og siderne 46, 70 og 79 af et skrift om Det Falsterske Dige, som blev udgivet i 1997. Som en del af bilaget vedhæftes det pågældende skrifts side 46, der viser et fotografi af et skilt, der forbyder cykling på diget. På tilsvarende vis fremlægges som en del af bilaget det pågældende skrifts side 70, der igen viser et forbudsskilt mod cykling. Som en del af bilaget medtages endelig skriftets side 79, der viser et piktogramskilt, der angiver, at cykling og ridning på diget er forbudt. Det er oplyst, at forbudsskiltene har været opsat siden 1990, og at piktogramskiltene har været opsat siden 1981. Skiltning og forbud mod cykling har således været praktiseret og håndhævet gennem næsten 40 år.

Af teksten til fotografiet på side 79 fremgår det, at:

"Kystinspektoret forlanger digets bevoksning på Katastrofevejen, Dige-kronen, og størstedelen af skråningen mod vandet slået mindst én gang om året, almindeligvis i oktober. Det styrker græsvæksten det følgende år og dermed digets evne til at modstå storm og bølger. – Tidligere blev digelagets reglement bekendtgjort ved tosprogede opslag i skiltekasser langs diget, men de blev ødelagt næsten hurtigere, end de blev sat op. I stedet har man opsat skilte som dette, der med piktogrammer fortæller, at hunde skal føres i snor – at ridning på diget er forbudt – at opgravning af sand og oplægning af både skal ske mindst 5 m fra forstrandsdiget – at de vilde blomster må plukkes, men ikke rives op med rod – samt at cykling, knallertkørsel, bilkørsel, bål og teltning er forbudt." (Understreget her).

Det er i relation til digerne i Danmark snarere reglen end undtagelsen, at der er færdselsindskrænkninger på digerne med henblik på at undgå nedslidning og erosion af digerne, således at digernes funktion kompromitteres. Det er sædvanligt ved danske diger, at dette bekendtgøres for offentligheden ved skiltning omkring diget.

Det nuværende dige strækker sig i dag fra Birkemose i syd til Ulslev i nord, og diget er 17 km og 553 m langt og 3,77 m højt. Kronen er generelt 2,51 m bred, men færdselsarealet for gående er forholdsvis smalt, specielt visse steder på diget. Arealerne, der ejes af Digelaget, og hvorpå diget er opført, udgøres af matrikelnumrene:

- 254, Gedesby By,
- 12, Bøtø By, Væggerløse
- 4, Langø, Idestrup
- 37, Ulslev By, Idestrup
- 3, Bøtø, Fang, Væggerløse
- 4, Stovby, Fælledsø, Væggerløse og
- 33, Elkenøre By, Idestrup

Der foreligger et reglement for digets benyttelse, der oprindeligt blev udstedt i 1880, og som efterfølgende er blevet ændret i 1940, 1975 og i 2017.

I 2002 gennemførte Digelagets bestyrelse en brugerundersøgelse om cykling på digekronen. Ca. 6.800 ejere af fritidshuse og landbrug blev bedt om stillingtagen. 2.711 svarede, heraf mente 1.685, at cykling på diget ikke burde være tilladt, 427 mente, at der må cykles – dog ikke ud for sommerhusområderne, mens 574 mente, at der må cykles på hele diget.

Digelaget består af i alt 8.032 ejendomme, der er pålagt betaling til Digelaget.

3.5 Tidligere afgørelser fra Nævnet

Nævnets første afgørelse:

Nævnet traf den 22. maj 2017 afgørelse i en klagesag vedrørende Kommunens afgørelse om vedtægtsændring for det Falsterske Digelag (NMK-450-00001). Afgørelsen, der fremlægges som **bilag 4**, blev truffet i medfør af kystbeskyttelseslovens § 18, stk. 1.

Den pågældende bestemmelse er ændret, efter at afgørelsen blev truffet.

Kommunens afgørelse var påklaget af et flertal af Digelagets bestyrelse samt af en række medlemmer af Digelaget. I Kommunens påklagede afgørelse anførtes det ifølge Nævnets afgørelse:

"... at kommunen generelt ønsker at arbejde for, at cykling på diget kan muliggøres. Kommunen understreger dog, at der ikke med vedtægtsændringen er givet tilladelse til cykling på diget. Cykling reguleres af et reglement for offentlighedens adgang til diget og ikke af vedtægten for Digelaget." (Understreget her).

En af Kommunen foreslået bestemmelse i vedtægternes § 4 blev ophævet af Nævnet, fordi bestemmelsen var i strid med kommunalfuldmagten (bestemmelse om, at Kommunen kunne medfinansiere ekstraordinære vedligeholdelsesudgifter som følge af cykling på diget).

I de af Kommunen dikterede nye vedtægter for Digelaget blev det bestemt, at ét medlem af den ni medlemmer store bestyrelse skulle udpeges af Kommunen. Ved Kommunens afgørelse blev Digelagets mulighed for at tilgodese Digelagets hovedformål: beskyttelse og vedligeholdelse af diget, kompromitteret væsentligt, idet Kommunen i sin afgørelse bestemte, at spørgsmålet om regulering af adgang og færdsel på Digelagets dige, hvis beskyttelse direkte påhviler Digelaget, ikke længere skulle afgøres af Digelagets bestyrelse, men derimod af Kommunen. Dette kompromitterer det kystbeskyttelsesformål, som kystbeskyttelsesloven er sat i verden for at værne om. I Kommunens afgørelse er det i § 15 bestemt, at:

"Byrådet udfærdiger i dialog med Det Falsterske Digelags bestyrelse reglement med regler for offentlighedens adgang til færdsel og ophold på Digelagets ejendomme og anlæg. Byrådet træffer i henhold til kystbeskyttelseslovens § 17, stk. 2, endelig beslutning herom."

Den pågældende bestemmelse i kystbeskyttelsesloven er efterfølgende ophævet, men videreført uændret i lovens § 19 g.

I afgørelsen fra Nævnet er gengivet uddrag af Trafikministeriets afgørelse af 27. februar 2003, hvori det bl.a. fra ministeriets side anførtes, at:

"Det fremgår af sagen, at det alene er Digelagets medlemmer, der bidrager til vedligeholdelsen af diget."

Videre fremgår det af sagen, at tilladelse til cykling på diget vil medføre et øget slid på diget og øgede vedligeholdelsesomkostninger, som Digelagets medlemmer vil blive pålagt.

Da muligheden for cykling på diget ifølge det oplyste, ikke skyldes et generelt ønske fra bidragsyderne, men derimod skal sikre den generelle offentligheds adgang til diget, finder Trafikministeriet ikke, at det [er] rimeligt at pålægge Digelagets medlemmer de øgede vedligeholdelsesomkostninger.” (Understreget her).

Kystdirektoratet afgav bemærkninger den 14. oktober 2014, som ligeledes er gengivet i Nævnets afgørelse. Fra disse bemærkninger fremhæves følgende:

”Kystdirektoratet har indledningsvist anført, at etableringen af kystbeskyttelse altid har været et privat anliggende i Danmark, og fortsat er det. Det Falsterske Dige er en af de ganske få undtagelser hertil, idet Digelaget er etableret ved lov. Efterfølgende er gældsovertagelse imidlertid blevet etableret ved lov (1904), hvorefter Digelaget udelukkende har været privat finansieret.”

I den nævnte afgørelse har Nævnet foretaget en lovgennemgang, herunder af den almindelige digelov fra 1874, hvor man under henvisning til bemærkningerne til § 9 i digeloven anfører, at der kan fastsættes nærmere bestemmelser om digernes benyttelse mv., ”... sigtende til at beskytte de til Digelaget hørende digeværker mod beskadigelser.”

Det hedder i forarbejderne videre, at:

”Ud over begrænsning i færdsel for at undgå nedslidning af græsvækst mv. kan der f.eks. blive tale om forbud mod bådoplæg på strandbredder og foran diger...” (Understreget her).

Det kan på den baggrund undre, at det materielle specialitetsprincip ikke er omtalt i afgørelsen, idet adgangsforhold i naturen generelt er reguleret af naturbeskyttelsesloven, mens kystbeskyttelse – altså beskyttelse af fx digeanlæg som det her omhandlede – reguleres i de fortsat gældende ældre digelove og i kystbeskyttelsesloven.

Det forekommer derfor ejendommeligt, at Kommunen forsøger at gennemtvinge adgangsregulering under anvendelse af kystbeskyttelsesloven, når dette forhold rettelig henhører under en helt anden lovgivning.

Det nævntes videre i afgørelsen, under henvisning til kystbeskyttelsesvejledningen, at denne beskriver, at lovens § 17 giver ministeren mulighed for at fastsætte generelle, og Kommunen konkrete, bestemmelser om færdsel og brug af forstrand, strandbred og kystbeskyttelsesanlæg. Citat fra Nævnets afgørelse:

”Det fremgår videre af vejledningen, at bestemmelsen har til formål at undgå skader og nedslidning af kystbeskyttelsesanlæg.

Endelig anføres det i overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd, at bestemmelsen alene kan anvendes ved færdselsregulering, der har til formål at beskytte anlægget (jf. § 17's ordlyd "Kystbeskyttelsesøjemed").

Formålet med bestemmelsen var som anført at videreføre digelovens § 16, hvis formål, som ovenfor nævnt, var at beskytte digeværkerne mod beskadigelse. For at nå formålet måtte indskrænkninger i rådigheden over digerne tåles." (Understreget her).

Nævnet bestemte i afgørelsen bl.a., at der skulle gives medhold i det klagepunkt, der anfægter kommunens ret til at udpege et medlem af Digelagets bestyrelse.

Nævnets afgørelse er for så vidt angår cykling på diget lovkonform, velargumenteret og korrekt.

I præmisserne anføres det således bl.a., at:

"§ 17 er en videreførelse af digelovens § 16, hvis formål var at beskytte digeværkerne mod beskadigelse og for at nå dette mål, måtte indskrænkninger i rådigheden tåles.

Kystbeskyttelsesvejledningen anfører i overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd, at kystbeskyttelseslovens § 17 har til formål at undgå skader og nedslidning af kystbeskyttelsesanlæg. Endvidere følger det, at bestemmelsen alene kan anvendes ved færdselsregulering, der har det formål at beskytte anlægget.

Herudover fremgår det af sagen, at både Trafikministeriet og Kystdirektoratet finder, at cykling vil øge sliddet på diget med øgede vedligeholdelsesomkostninger til følge.

Kommunen har anført, at det ikke fremgår af vedtægten, at der kan cykles på diget, og at cykling reguleres af det gældende reglement for diget, der bestemmer, at cykling ikke er tilladt.

Da kommunen ikke har truffet bestemmelse om, at det i vedtægten skal tillades at cykle på diget, og da det i det gældende reglement understreges, at cykling ikke er tilladt, er der ikke truffet en egentlig afgørelse angående spørgsmålet, som kan efterprøves af nævnet. [NB – HD]

Det er dog Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at cykling på diget ikke kan tillades med hjemmel i kystbeskyttelseslovens § 17, da bestemmelsen alene kan bruges til begrænsning i færdslen for at undgå nedslidning af græsvækst mv. Det findes derfor bedst i overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd og formål, at vedtægtens § 4 ændres, således at den sidste sætning ophæves." (Understreget her).

Digeloven fra 1874, § 16, hvortil der henvises i afgørelsen citeret ovenfor, var sålydende:

"Efter Indstilling af Amtsraadet kan Indenrigsministeren fastsætte nærmere Bestemmelser om Digernes Benyttelse mv. sigtende til at beskytte de til Digelaget hørende Digeværker mod Beskadigelser. Bliver det i denne Anledning nødvendigt at paalægge Eierne og Brugere af de Digerne tilstødende Eiendomme Indskrænkninger i deres Raadighed over disse, bliver det i fornødent Fald ved Landvæsenskommissionen at bestemme, om der skal gives Erstatning herfor, og i bekræftende Fald, hvor stor denne skal være."

Af bestemmelsens stk. 2 fremgår det, at indenrigsministeren bemyndigedes til at udstede nærmere bestemmelser, ligesom det bestemtes, at overtrædelse af sådanne bestemmelser skulle være strafsanktioneret.

Digeloven fra 1874 er fortsat gældende ved siden af kystbeskyttelsesloven.

Nævnets 2. afgørelse:

Den 9. juli 2018 traf Nævnet på ny afgørelse (NMK-450-00079 og NMK-450-00081), denne gang vedrørende en klage over Kommunens vedtagelse af et nyt reglement for Det Falsterske Dige. Afgørelsen fremlægges som **bilag 5**.

Denne afgørelse var en formandsafgørelse. Af klagen fremgår det i øvrigt, at diget i realiteten er en 17,6 km lang strandsandbunke, der på toppen har en lerkappe, som er 2,51 m bred og nogle få cm tyk. Det hele bliver holdt sammen af en græsmåtte og dets trævlerod, og denne tåler ikke færdsel særlig godt.

I reglementet er der ikke truffet bestemmelse om, at cykling er tilladt. Det er imidlertid heller ikke anført, at cykling ikke er tilladt, hvilket klager har påpeget i forbindelse med afgørelsen. Det fremgår af afgørelsen, at Kommunen selv anerkender, at en mulighed for cykling på digekronen vil medføre et større slid på diget.

Nævnet konstaterer i sin afgørelse, at kommunen ikke har truffet afgørelse om at tillade cykling på diget. Det fremgår endelig, at Kommunen ikke har truffet nogen afgørelse efter naturbeskyttelseslovens regler.

Det må på denne baggrund kunne konkluderes, at Kommunens reglement ikke har nogen retlig relevans for afgørelsen af denne sag.

Digelagets bestyrelse, som har forpligtelsen til at sikre diget mod nedbrud og skader, har opretholdt skiltning, senest i form af et forbudsskilt, der forbyder cykling på diget, samt et piktogram, der ligeledes forbyder cykling, ridning, knallertkørsel og bilkørsel på diget.

Som det fremgår ovenfor, har en sådan skiltning været opsat ved diget gennem adskillige årtier, uden at der har været nogen myndighedsmæssige indgreb herimod, heller ikke efter naturbeskyttelseslovens ikrafttræden i 1992.

Det efterfølgende forløb:

Den 23. september 2019 meddelte Kommunen Digelaget påbud om fjernelse eller tilretning af skiltning, der forbyder cykling på Det Falsterske Dige (bilag 2).

Kommunens påbud blev meddelt efter Nævnets afgørelse af 14. august 2019.

I kommunens påbud hævdes det nu pludseligt, efter Kommunens andet nederlag ved Nævnet, at forbud mod cykling på diget skulle være i strid med naturbeskyttelseslovens § 26, stk. 3.

Kommunen har således ved påbuddet besluttet sig for at anvende et andet regelsæt end det regelsæt, der udgør den specielle regulering af kystbeskyttelses anlæg, nemlig kystbeskyttelsesloven. Man har altså ved en lovkollision prioriteret den generelle lov (naturbeskyttelsesloven) over den specielle lov (kystbeskyttelsesloven).

Der foreligger mellem de to love i denne situation en lovkollision, der skal løses ved hjælp af de sædvanlige fortolkningsregler, herunder mest oplagt *lex specialis* og *lex superior*. Efter påbuddet har Digelaget – i hvert fald midlertidigt – nedtaget en del af skiltningen, herunder den del af skiltningen, der kan karakteriseres som egentlige færdselsskilte og en del af piktogrammet.

Kommunen har valgt at indgive politianmeldelse mod Digelaget og dets bestyrelse.

3.6 Tekniske vurderinger af nedslidning mv.

Som **bilag 6** fremlægges det af COWI udarbejdede tekniske notat vedrørende Det Falsterske Dige. Notatet er udarbejdet med Digelaget som rekvirent.

I indledningen til notatet anfører COWI, at:

"En oversvømmelse af diget eller et digegennembrud i dag vil kunne resultere i en endnu større katastrofe [end den, der indtræf ved stormfloden i 1872 – HD], da området er bebygget i dag, og langt flere mennesker og større værdier er beskyttet af diget. Det er derfor yderst vigtigt at forstå, at diget har en vigtig funktion, og således kun bør betragtes og benyttes som et rekreativt område, hvor dette ikke kompromitterer digets stabilitet og overordnede sikkerhed."

I afsnit 3 anføres det bl.a., at

"For at beskytte et tilbagetrukket dige er det derfor vigtigt med et tæt græstæppe, som har et stærkt rodnet. Et dige med et godt vedligeholdt græstæppe kan modstå mange gange mere bølgeoverskyl end et græstæppe, som ikke er vedligeholdt tilstrækkeligt. I rapporten er der som figur 6 og 7 vist erosionsskader på digebeskyttelse og for figur 7's vedkommende et regulært digegennembrud i forbindelse med vinterstormen i december 1999." (Understreget her).

Af den gennemførte besigtigelse ved COWI's kystsikringsekspert konstateredes det (pkt. 4.1 i notatet) bl.a., at:"

"I forbindelse med besigtigelsen af diget blev det observeret, at der på flere områder af diget er steder, hvor græstæppet er nedtrampet, eller ligefrem ikke-eksisterende på grund af færdsel ... Af billederne fremgår det, at specielt digekronen ofte ikke er dækket med et græstæppe. Ved de af digelaget etablerede op- og nedgange er det observeret, at der er spor langs med trappetrin, som formodes at komme fra cykler, barnevogne og lignende. I sporene er der ikke græs. Ved de etablerede overgange tegner der sig et generelt billede af, at brugerne af stranden ikke holder sig inden for de etablerede adgange beregnet til transport over diget. ... selv med øget vedligeholdelse er færdsel på et niveau, hvor det ikke er muligt at opretholde et tæt græsdække. Dette vil potentielt kunne betyde, at diget har områder, der er svagere og ikke tilstrækkelig modstandsdygtige over for bølgeoverskyl, hvilket kan medføre store skader eller brud på diget, med oversvømmelser til følge.

Der foregår også færdsel på digets krone ad 2 "stier" opstået som følge af færdslen på kronen. Disse "stier" er ikke anlagt, men opstået som følge af slid. Diget er ikke anlagt med henblik på færdsel på kronen af diget, og har hverken det nødvendige underlag til at håndtere dette merslid fra færdslen, eller den tilstrækkelige bredde til at understøtte færdslen på toppen af diget." (Understreget her).

I en efterfølgende opfølgning på rapporten har COWI's kystsikringsekspert, Jens Bundesen, anført følgende:

"Sliddet på et græstæppe i forbindelse med færdsel, påvirkes forskelligt afhængigt af typen af færdsel. Sammenlignes en gående med en cyklist, vil man opleve et større slid fra cyklisten, da cyklen har en mere koncentreret belastning på græsset. Den koncentrerede belastning på græsset gør, at beskadigelse af græsset nemmere vil forekomme. Samtidig vil belastningen fra et cykelhjul være vedvarende på hele strækningen, da hjulet har kontakt med hele strækningen, hvorimod en gående kun belaster for hvert skridt. Når cyklister og fodgængere benytter de samme strækninger, vil det også medføre et øget slid på strækningen, da cyklister og fodgængere kræver en større bredde af strækningen for at kunne passere hinanden."

4. Den retlige ramme

4.1 Lovbekendtgørelse nr. 57 af 21. januar 2019 om kystbeskyttelse mv.

Som det fremgår af Nævnets afgørelser, indeholdt den tidligere kystbeskyttelseslov i § 17, stk. 1, hjemmel til, at trafikministeren i kystbeskyttelsesøjemed kunne udfærdige regler om begrænsning i færdsel på og brug af forstranden, strandbredder og kystbeskyttelses anlæg. Bestemmelser, hvorved der skete begrænsning i almenhedens ret efter naturfredningslovens § 54, stk. 1, skulle udfærdiges med tilslutning fra miljøministeren.

Af stk. 2 fremgik det bl.a., at:

"Amtsrådet kan for den enkelte kyststrækning eller for det enkelte anlæg til kystbeskyttelse fastsætte nærmere bestemmelser om færdsel og brug."

Det fremgår af bemærkningerne til loven (LFF 1987-1988.1.37) bl.a., at bestemmelserne havde samme formål som den tidligere digelovs § 16. I forarbejderne til bestemmelsen anførtes det direkte af relevans for denne sag, at:

"Ud over begrænsning i færdsel for at undgå nedslidning af græsvækst mv. kan der fx blive tale om forbud mod bådoplæg på strandbredder og foran diger, navnlig i vinterhalvåret..."

Bestemmelsen i § 17 afløste den tidligere bestemmelse i § 8 i lov nr. 85 af 30. april 1909 om tillæg til strandingsloven." (Understreget her).

Det er nøjagtig en sådan nedslidning af græsvækst, der kompromitterer digets beskyttelsesformål, som Digelaget gennem næsten fire årtier har vedtaget færdselsbegrænsende regulering for at opretholde.

Beskyttelsesbehovet fremgår direkte af den nugældende kystbeskyttelseslov (lovbekendtgørelse nr. 57 af 21. januar 2019 om kystbeskyttelse), § 1. For så vidt angår forholdet mellem kystbeskyttelsesloven og naturbeskyttelsesloven henvises der til den nugældende kystbeskyttelseslovs § 3 a, stk. 1.

4.2 Om tilladelse til skiltning

Det følger af lovbekendtgørelse nr. 1847 af 14. december 2015 om mark- og vejfred, § 17, at:

"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 ved andet lovligt opslag er tilkendegivet, at færdsel eller færdsel af den pågældende art er forbudt, straffes med bøde."

Det fremgår af litteratur og retspraksis, at bestemmelsen hjemler skiltning, herunder forbudsskiltning og advarselsskiltning på privat ejendom, herunder i dette tilfælde det af Digelaget ejede dige.

Det er almindeligt antaget, at der kan skiltes med færdselsbegrænsninger ved danske diger, hvilket også i praksis sker, og at der kan skiltes eksempelvis med advarsler om, at der pågår jagt eller farlige arbejder, fx skovfældning eller lignende. Der henvises også til bekendtgørelse nr. 817 af 20. juni 2018, der dog primært har sigte på skilte i reklame- og propagandaøjemed.

Der henvises herudover til bestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 21.

4.3 Naturbeskyttelsesloven med tilhørende bekendtgørelser (lovbekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019)

Det fremgår af lovens § 1, stk. 3, at der ved lovens administration skal lægges vægt på den betydning, som et areal på grund af sin beliggenhed kan have for almenheden.

Det fremgår af lovens § 2, at lovens beføjelser tillige skal anvendes med henblik på at bekæmpe sandflugt.

Siden 1992 har naturbeskyttelsesloven indeholdt reguleringen om adgangsforhold.

Reglerne fremgår af lovens kapitel 4.

De ældste dele af kapitlet (færdselsadgangen på strande) daterer sig helt tilbage til 1916.

Lovens adgangsregler forudsætter, at der er adgang til skiltning, herunder i det åbne land.

Der henvises fx til lovens § 23, stk. 3, hvorefter ejeren kan forbyde adgang på dage, hvor der holdes jagt, eller i områder, hvor der foregår intensivt skovarbejde. Herudover henvises der fx til lovens § 23, stk. 6, der henviser til skiltningsretten i henhold til mark- og vejfredslovens § 17.

Lovens § 23, stk. 8, bestemmer, at ejeren ved skiltning kan fastsætte indskrænkninger i adgangen til:

”... cykling på stier, hvor cykling medfører særlige problemer.”

I noten til denne bestemmelse anføres det, at:

”Der kan forekomme situationer, hvor cykling ad mindre stier erfaringsmæssigt giver særlige problemer, typisk i forhold til anden færdsel. Ved adgangen til cykling også på stier, der ikke er befæstede, er der mulighed for cykling på flere mindre stier, hvorfor der er risiko for konflikter med andre brugere. Bestemmelsen giver derfor ejeren mulighed for ved skiltning at indskrænke adgangen til cykling, hvor cykling medfører særlige problemer.”

Det samme gælder ridning og skiltning herom, jf. bestemmelsens stk. 9.

For så vidt angår udyrkede arealer findes reguleringen i naturbeskyttelseslovens § 24, herunder navnlig § 24, stk. 5, 2. punktum, hvorefter:

”Ejeren kan opsætte sådanne skilte, hvis færdslen er til gene for den erhvervmæssige udnyttelse af ejendommen, hvis den i særlig grad generer privatlivets fred, eller hvis der er behov for beskyttelse af dyre- og planteliv.”

Forholdene er på et mere detaljeret plan reguleret i bekendtgørelse nr. 852 af 27. juni 2016 om offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i naturen.

Af denne bekendtgørelse fremgår det ligeledes forudsætningsvist, at der kan skiltes vedrørende færdselsregulering. Dette fremgår bl.a. af bekendtgørelsens kapitel 5 vedrørende generelle regler, § 25, stk. 1, hvorefter:

"Alle, der færdes i naturen, skal rette sig efter de anvisninger, der gives dem af ejeren eller dennes repræsentant eller som fremgår af skiltning eller på anden måde."

Om udyrkede arealer bestemmes det bl.a. i bekendtgørelsens kapitel 3, § 18, at:

"Hvor færdsel er tilladt til fods, er det tillige tilladt at anvende kørestole, herunder el-kørestole og trehjulede knallerter for handicappede og trække cykler, barnevogne og lignende."

En tilsvarende bestemmelse findes i bekendtgørelsens § 2 vedrørende strande og klitfredede arealer.

Hovedreglen for stier, hvortil der er tilladt færdsel til fods, er, at cykler alene må trækkes.

Bekendtgørelsen forudsætter altså, dels at der kan skiltes vedrørende færdselsregulerende forhold, og dels at cykler alene må trækkes.

5. Digelagets anbringender

5.1 Digelagets anbringender i forhold til Nævnet:

Det gøres gældende, at Nævnets afgørelse skal tilsidesættes som ugyldig. Ved afgørelsen af 14. august 2019 stadfæstede Nævnet Guldborgsund Kommunes afgørelse af 15. november 2018 om afslag på ansøgning om tilladelse til at forbyde færdsel med cykel på Det Falsterske Dige, matr. nr. 4, Langø, 4872 Idestrup.

Teknisk set omhandlede klagesagen en prøvelse af Kommunens afgørelse af 15. november 2018 i henhold til naturbeskyttelseslovens § 26, stk. 3, om afslag på skiltning, der forbød cykling på diget.

Kommunens afgørelse var påklaget af Digelaget.

Nævnet har ikke foretaget fuld prøvelse, jf. herved afgørelsens side 9.

I henhold til Nævnets afgørelse har Nævnet alene prøvet:

- Om diget er omfattet af naturbeskyttelseslovens regler om offentlighedens adgang,

- Om færdselsbanen på diget har karakter af en vej eller en sti i det åbne land og dermed omfattet af naturbeskyttelseslovens § 26,
- Om færdselsbanen på diget fremtræder som egnet til cykling med almindelige cykler, hvilket er en forudsætning for, at cykling kan tillades efter § 26, stk. 1, og
- Om cykling på diget medfører særlige problemer, som fører til, at cykling på diget kan forbydes i medfør af naturbeskyttelseslovens § 26, stk. 2.

Følgende hovedanbringender gøres gældende:

1. Det gøres gældende, at det udgør en væsentlig retlig mangel ved Nævnets afgørelse, at Nævnet alene har foretaget prøvelse efter naturbeskyttelseslovens regler uden hensyntagen til de modstående regler i kystbeskyttelsesloven, jf. redegørelsen vedrørende den retlige ramme for sagen ovenfor.

Diget er ubestrideligt beskyttet af kystbeskyttelseslovens regler og af digelovens parallelle regler.

Der er med andre ord tale om en "halv" afgørelse. Den mangelfulde prøvelse af de modsatrettede regler i kystbeskyttelsesloven er overraskende al den stund, at Nævnet tidligere i to afgørelser har beskæftiget sig med kystbeskyttelseslovens regler, og disse afgørelser er ovenikøbet refereret og citeret i Nævnets indbragte afgørelse.

2. Det gøres gældende, at kystbeskyttelseslovens regler, i en kollision med naturbeskyttelseslovens modstående regler, har forrang, jf. fortolkningsprincippet om *lex specialis*.

Det fremhæves, at Trafikministeriet, Nævnet selv og andre instanser flere gange har fastslået, at cykling på diget vil nedslide græsbevoksningen og derved kompromittere digets sikkerhed i forhold til vind- og vanderosion. Dette er endvidere fastslået af COWI.

3. Det gøres gældende, at Nævnets afgørelse uhjemlet har tilsidesat det forvaltningsretlige officialprincip, idet Nævnet ukritisk lægger Kommunens oplysninger til grund, og idet Nævnet ikke selv ses at have foretaget besigtigelse eller andre undersøgelser af forholdene. Dette udgør også en væsentlig retlig mangel ved Nævnets afgørelse, og manglen betinger ugyldighed.

5.2 Digelagets hovedanbringender over for Kommunen:

1. Det gøres gældende, at Kommunes afslag på skiltning er ugyldigt, idet det er behæftet med væsentlige retlige mangler, herunder, men ikke begrænset til, manglende inddragelse af den hjemmelsmæssige adgang til skiltning i henhold til mark- og vejfredslovens § 17, naturbeskyttelsesloven og bekendtgørelse nr. 852 af 27. juni 2016 om offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i naturen. Det gøres videre gældende, at det udgør en væsentlig retlig mangel ved Kommunens afgørelse, at Kommunen ikke har inddraget reglerne i kystbeskyttelsesloven.

2. Det gøres videre gældende, at kystbeskyttelseslovgivningens regler skal lægges til grund for vurderingen af spørgsmålet om adgang til cykling eller ej. Disse regler er ikke inddraget i Kommunens afgørelse.

5.3 Anbringender, der gøres gældende over for både Nævnet og Kommunen:

Det gøres gældende, at Dige-kronen ikke udgør en "sti" omfattet af naturbeskyttelseslovens adgangsregler. Adgangsreglerne omfatter anlagte veje og befæstede stier, selvom der nu alene anvendes terminologien "sti" og "stier".

Dette fremgår af forarbejderne til de nugældende bestemmelser, hvorefter lovændringerne ikke var udtryk for en ændring af hidtil gældende ret for så vidt angår definitionen af adgangsgivende veje og stier.

Det gøres videre gældende, at det også er en væsentlig retlig mangel ved Kommunens afgørelse, at man overhovedet ikke ses at have inddraget færdselsmæssige forhold, herunder den risiko for færdselsuheld og betydelige gener for den mest sårbare færdselsart, de gående, som følge af cykeltrafik på Dige-kronen, der er ganske smal.

6. **Processuelle forhold**

Digelaget finder ikke, at der er behov for udmeldelse af sagkyndige dommere eller for udmeldelse af et dommerkollegium.

7. **Bevisførelse**

Digelaget agter at gennemføre vidneførelse af Digelagets formand, Søren Bjerregaard, og af et bestyrelsesmedlem. Herudover ønsker Digelaget at vidneafhøre Kommunens sagsbehandler og forfatteren til COWI's rapport.

8. **Dokumenter**

- Bilag 1: Nævnets afgørelse af 14. august 2019
- Bilag 2: Kommunens påbudsafgørelse af 23. september 2019
- Bilag 3: Forsiden og siderne 46, 70 og 79 af et skrift om Det Falsterske Dige, som blev udgivet i 1997
- Bilag 4: Nævnets afgørelse af 22. maj 2017 i en sag om Kommunens afgørelse om vedtægtsændring for det Falsterske Digelag (NMK-450-00001)
- Bilag 5: Nævnets afgørelse af 9. juli 2018 (NMK-450-00079 og NMK-450-00081)
- Bilag 6: Teknisk notat af 4. oktober 2019 udarbejdet af COWI vedrørende Det Falsterske Dige

København, den 11. februar 2020

Håkun Djurhuus