



Nævnenes Hus
Miljø og Fødevareklagenævn
Toldboden 2
8800 Viborg

Sorø, den 05. februar 2019
J.nr. 27772

Sekr.: Jane Stilhoff
Direkte tlf.: 57865453

Vedr.: Klagenr. 1002651 - Det Falsterske Digelag - Vores j.nr. 27772.

Guldborgsund Kommune meddelte ved brev af 15. november 2018 afslag på ansøgning om skiltning med forbud mod cykling på Det Falsterske Dige.

Guldborgsund Kommune gør i sin afgørelse gældende, at afslaget er meddelt i henhold til naturbeskyttelsesloven, idet der samtidig henvises til Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i sin afgørelse af 9. juli 2018 udtaler, at "cykling på diget alene vil kunne finde sted i kraft af naturbeskyttelseslovens regler og ikke efter kystbeskyttelseslovens regler og dermed ikke efter det fastsatte reglement".

Kommunens afgørelse er meddelt efter naturbeskyttelseslovens § 26, stk. 3, hvor det bl.a. fremgår, at kommunalbestyrelsen helt eller delvis kan tilsidesætte et forbud mod gående og cyklende færdsel for gennemgående veje og stiers vedkommende.

Guldborgsund Kommune begrundet herefter sit afslag med at veje og stier i det åbne land er åbne for offentligheden til fods og på cykel, idet sporene på digekronen må betegnes som en vej/sti, omfattet af naturbeskyttelseslovens § 26, og at der ikke ses at være sådanne "særlige problemer" som er omfattet af bestemmelserne i § 26, stk. 1 og 2, der kan begrunde et forbud mod cykling på digekronen.

Guldborgsund Kommune henviser i øvrigt til, at Nævnet i sin afgørelse af 9. juli 2018 har bemærket, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens beslutning om ikke at fastsætte et forbud mod cykling i reglementet, idet der bl.a. er lagt vægt på, at kommunen har påtaget sig den ekstra vedligeholdelse af diget som cykling måtte medføre, hvorved det ekstra slid på diget er håndteret på anden vis end ved begrænsning i færdslen.

Det er min klare vurdering, at Nævnet ikke i sin afgørelse kan inddrage oplysninger om eller tillægge det nogen værdi, at kommunen har udtalt sig om, at den vil påtage sig den ekstra vedligeholdelsesudgift af diget som cykling på diget måtte medføre.

Det skal i den forbindelse lægges til grund, at diget er et privat dige, hvor udgiften til den årlige vedligeholdelse afholdes ud fra en fastsat partsfordeling af alle de lodsejere, der måtte have nytte af diget.

Af de kommunalretlige regler fremgår, at kommunen i enkelte tilfælde vil kunne udføre arbejder, og mod betaling, for andre offentlige myndigheder, men der er ingen hjemmel i lov om kommunernes styrelse, der vil kunne tillade, at kommunen vil kunne udføre arbejder for private endsige betale for vedligeholdelsen af et privat dige, idet det vil være i klar strid med kommunalfuldmagtens regler om, at der ikke må ydes offentlige tilskud til private vedligeholdelsesarbejder.

Kommunens bemærkninger om, at ville afholde de ekstra vedligeholdelsesudgifter som cykling på diget vil medføre, kan derfor alene ses som en politisk hensigtserklæring uden nogen form for reelt indhold.

Naturbeskyttelsesloven er en lov, der jf. § 1, stk. 1 har til formål at værne om landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og planteliv, og af stk.1 nr. 3 fremgår, at der skal gives befolkningen adgang til at færdes og opholde sig i naturen samt forbedre mulighederne for friluftslivet.

Guldborgsund Kommune lægger i sin afgørelse til grund for sit afslag om skiltning med forbud mod cykling på diget, at diget ligger i det åbne land på hele strækningen, og at naturbeskyttelseslovens § 26 som følge heraf finder anvendelse på hele digets strækning.

Adgang til en bestemt type færdsel i naturen forudsætter, jf. bemærkningerne om færdselsbegrebet i § 23 i den kommenterede naturbeskyttelseslov, at der er en færdselsbane, der fremtræder som egnet til den pågældende færdsel. Færdsel på cykel ad en sti, forudsætter således, at stien fremtræder som egnet til cykling med almindelige cykler, i modsætning til med mountainbikes, som netop er konstrueret til cykling også uden for veje og stier.

På digekronen er der ingen sådan færdselsbane. Det er korrekt, at der over tid er kommet flere trampestier hen over og på langs med diget, men det kan ikke i sig selv udvides til at omfatte retten til at cykle på diget.

Det Falsterske Dige er anlagt ved særloven af 1873, idet der på tidspunktet for digets etablering ikke var nogen lovgivning på området. Først i 1874 (L1874 53) blev digeloven vedtaget, og kystbeskyttelsesloven er en videreførelse af digeloven.

Regler for færdsel på et kystbeskyttelses anlæg er fastlagt i kystbeskyttelseslovens § 19g, stk. 2. Her fremgår, at kommunalbestyrelsen for den enkelte kyststrækning eller for det enkelte anlæg til kystbeskyttelse kan fastsætte nærmere bestemmelser om færdsel og brug.

Bestemmelsen er en videreførelse af digelovens § 16(L1874 53). Formålet med denne bestemmelse var at beskytte digeværkerne mod beskadigelse, og for at nå formålet måtte tales, indskrænkninger i rådigheden over digerne. Bestemmelsen kan om nød-

vendigt bruges til begrænsning i færdslen på digerne, men ikke til en udvidelse af færdslen.

Af kystbeskyttelseslovens formålsbestemmelse, jf. § 1, fremgår, at formålet med kystbeskyttelse er at beskytte mennesker og ejendom ved at reducere risikoen for oversvømmelser eller kystnedbrydning fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet.

Af vejledningen til lov om kystbeskyttelse fremgår, at et kystbeskyttelses anlæg kan komme i konflikt med naturbeskyttelseslovens § 22 om offentlighedens passagemulighed langs kysten.

Det forudsættes her, at der ved nyanlæg tages behørigt hensyn til offentlighedens passage over diget til forstranden, men det kan ikke af § 22 udledes, at der også skal kunne ske færdsel på langs med diget.

Det har således aldrig været den tidligere digelov eller den nugældende kystbeskyttelseslovs hensigt at udvide adgangen til offentlighedens færdsel på digerne.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i sin afgørelse af 22. maj 2017 vedrørende Det Falsterske Dige, vurderet, at kystbeskyttelsesloven § 17 (nu §19g, stk. 2) ikke giver adgang til generelt at tillade cykel på diget, idet bestemmelsen alene giver hjemmel til at begrænse færdsel og ikke at tillade bestemt færdsel.

Det må videre lægges til grund, at både Trafikministeriet og Kystdirektoratet tidligere har fået forelagt spørgsmålet i anden sammenhæng, og har udtalt, at cykling vil øge sliddet på diget.

Konsekvensen af en udvidet færdsel på diget vil således føre til en svækkelse af diget, og en reparation vil med den nuværende digekonstruktion ikke udgøre den samme sikkerhed, som græs i god vækst.

Det skal videre lægges til grund, at det ikke af kystbeskyttelsesloven fremgår, at dens bestemmelser kan vige for naturbeskyttelsesloven, og det fremgår heller ikke af naturbeskyttelsesloven at den kan tilsidesætte kystbeskyttelseslovens færdselsbestemmelser på diget.

Naturbeskyttelsesloven og kystbeskyttelsesloven er to ligeværdige love. Kystbeskyttelsesloven er dog i forhold til naturbeskyttelsesloven en lex specialis for kystbeskyttelse, hvilket indebærer, at det af loven selv eksplicit skal fremgå, hvis enkelte af lovens bestemmelser skal kunne vige for en anden lov.

Formålsbestemmelsen i kystbeskyttelsesloven er meget præcis, og der ses ingen steder i loven, at der er hjemmel til med anden lov at tilsidesætte bestemmelsen i § 19g. Bestemmelsen kan derfor ikke fraviges med anden lov.

Cykling på det Falsterske Dige har længe været et stort ønske fra Guldborgsund Kommune, og kommunen har gjort sig store anstrengelser for at finde en måde, hvorpå den har kunnet gennemtrumfe sit ønske overfor digelaget.

Digelaget har til alle tider, først med henvisning til digeloven og senere med henvisning til kystbeskyttelsesloven, i sit reglement, haft en bestemmelse om begrænset færdsel på diget.

Det må også lægges til grund, at gennem alle årene, hvor diget var underlagt det tidligere Storstrøms Amt beføjelser, også før naturbeskyttelseslovens vedtagelse, har fået anerkendt beskyttelseshensynet om, at diget er vigtigere som forsvar mod havets indtrængen end at sikre offentlighedens adgang til at færdes på digekronen.

Baggrunden har altid været begrundet i et beskyttelseshensyn af diget, hvis formål fortsat er at beskytte det store bagved liggende landområde, efter det i november 1872 blev oversvømmet af en stormflod, der ramte Lolland og Falster, og som på få timer oversvømmede store dele af øerne. Alene på Falster druknede der 52 mennesker og mange dyr mistede livet og store værdier gik tabt. Det var og er en af de værste naturkatastrofer i Danmarks historie.

Beskyttelseshensynet er mindst lige så vigtigt i dag som tidligere, hvilket med al tydelighed er konstateret ved de seneste års højvandshændelser, hvor havet flere steder har sat sine tydelige spor på diget.

Det skal også lægges til grund, at der i fremtiden forventes hyppigere og voldsommere storme samt kraftigere højvandshændelser, og at alle eksperter forudsiger væsentlige havspejlsstigninger.

Det skal også bemærkes, at der i dag er flere end 7500 husstande, der nyder beskyttelsen af diget.

Oprindeligt har der været et generelt forbud mod al færdsel på diget, ikke kun på Det Falsterske Dige, men på alle diger i Danmark, hvilket var konkret udtrykt i digeloven, og senere som en bestemmelse i kystbeskyttelsesloven, hvor adgang på kystbeskyttelses anlæg ikke kan udvides, men alene begrænses.

Det har således aldrig været lovgivers intention, at et kystbeskyttelses anlæg skulle indgå i et større vej eller stisystem med mindre kystbeskyttelses anlægget var bygget til det.

Det Falsterske Dige er ikke bygget til færdsel med cykler sådan som Guldborgsund Kommune gerne vil have.

Diget er et meget gammelt dige, som er unikt i sin opbygning. Diget, hvis lige ikke ses andre steder i Danmark, er opbygget på et fundament af strandsand og på kronen beskyttet af en kappe af ler. Lerkappen, der er let nedbrydelig af vind og andet vejrlig, er beskyttet af en græsbelægning, der imidlertid er meget sårbar over for færdsel. Det er derfor nødvendigt at begrænse færdslen på digekronen, og færdsel er derfor alene tilladt til fods.

Henset hertil må den forøgede risiko for beskadigelse af diget ved færdsel med cykler på diget veje væsentligt tungere end hensynet til, at offentlighedens får adgang til at cykle på digekronen, hvor offentlighedens adgang til diget i øvrigt er tilgodeset ved, at

der ikke er sat restriktioner for offentlighedens adgang til at færdes på digekronen til fods.

Det skal samtidigt bemærkes, at digelaget ejer et 7,5 meter bredt areal langs digets fod i hele digets længde, i daglig tale kaldet "katastrofevejen". Denne vej har digelaget tidligere tilbudt at gøre mere cykelegnet.

Der er således fra digelagets side vist en åbenhed overfor offentlighedens adgang til færdsel hen over og på diget, en adgang som ret beset kunne være begrænset yderligere med henvisning til kystbeskyttelseslovens bestemmelser.

Digelaget har også en forståelse for, at diget ud over den beskyttelsesmæssige værdi kan have en historisk værdi og som sådan kan være interessant at færdes på, men det må hele tiden ske i forståelse for og respekt af, at digets beskyttende funktion for de bagved liggende ejendomme er vigtigere end alt andet, idet diget netop er anlagt til beskyttelse for alle dem som bor eller har ejendom bag diget.

Guldborgsund Kommune kan ikke omgå kystbeskyttelseslovens § 19g om begrænsninger i færdsel med cykel på diget ved at undlade at indføre en bestemmelse i reglementet om forbud mod cykling på diget.

Kystbeskyttelseslovens begrænsning af færdsel på diget kan ikke tilsidesættes af naturbeskyttelsesloven, idet naturbeskyttelsesloven slet ikke omtaler kystbeskyttelses anlæg.

Kystbeskyttelsesloven er *lex specialis* i forhold til naturbeskyttelsesloven, hvorfor det af naturbeskyttelsesloven skal fremgå konkret eller af dens forarbejder, at den kan tilsidesættes af anden lovgivning. Det fremgår ingen steder, hverken i kystbeskyttelsesloven eller i naturbeskyttelsesloven at den i kystbeskyttelseslovens fastsatte begrænsning i færdsel på diget kan fraviges.

At Guldborgsund Kommune har fjernet forbudsbestemmelsen i reglementet mod cykling og derefter mener, at det så vil være tilladt at cykle på diget, ændrer ikke på, at diget er reguleret af bestemmelserne i kystbeskyttelsesloven.

At gøre cykling på digekronen tilladt med henvisning til naturbeskyttelsesloven vil således være en klar omgåelse af kystbeskyttelseslovens bestemmelser om begrænsning i færdslen på digekronen og vil ikke være lovlig.

Kystbeskyttelsesloven er *lex specialis* i forhold til anden lov, hvorfor den altid vil have forrang over for anden lovgivning med mindre det af anden lov fremgår, at enkelte bestemmelser kan fraviges ved denne lov.

Naturbeskyttelsesloven har ingen bestemmelser om kystbeskyttelses anlæg eller om offentlighedens adgang på kystbeskyttelses anlæg, og kystbeskyttelsesloven har ingen bestemmelser om, at begrænsningen i færdslen på digerne kan tilsidesættes af naturbeskyttelsesloven.

Det må derfor være den lov, der varetager beskyttelseshensynet for området, der har forrang, og selv om man undlader at henvise til en lov i et reglement, bortfalder lovens retsvirkning ikke, hvilket igen indebærer, at der ikke kan gives tilladelse til at cykle på diget.

Guldborgsund Kommunes ønske om at fjerne den eksisterende skiltning findes derfor ikke hensigtsmæssig. En manglende skiltning vil medføre en række utilsigtede situationer omkring offentlighedens opfattelse af, hvordan man må færdes på diget.

På baggrund af ovenstående anmodes Miljø- og Fødevarerklagenævnet at træffe afgørelse om, at Guldborgsund Kommune skal anerkende en fortsat skiltning med forbud mod cykling på diget.

Med venlig hilsen



John Breving
Advokat