



## NATUR- OG MILJØKLAGENÆVNET

Rentemestervej 8  
2400 København NV  
Telefon: 72 54 10 00  
nmkn@nmkn.dk  
www.nmkn.dk

30. april 2014 · J.nr.: NMK-519-00002 · Ref.: LTP-NMKN

### **Afgørelse i sag om Aalborg Kommunes forbud mod "listehunde" i kommunens hundeskove**

Afgørelsen træffes efter naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 1.

Natur- og Miljøklagenævnet ophæver Aalborg Kommunes beslutning af 14. februar 2011 efter naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 1, om at forbyde nærmere angivne hunderacer og deres krydsninger, jf. § 1a i hundeloven samt bidske hunde i øvrigt adgang til kommunalt ejede hundeskove.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet<sup>1</sup>. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. naturbeskyttelseslovens § 88, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 5 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

---

<sup>1</sup>Lovbekendtgørelse nr. 736 af 14. juni 2013 om Natur- og Miljøklagenævnet

## **Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet**

Afgørelsen er påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af foreningen "fair dog". Det er i klagen navnlig gjort gældende, at der med ændringen af hundeloven i 2010 og den i den forbindelse fastsatte overgangsbestemmelse specifikt er taget stilling til, at der ikke er noget til hinder for at hunde, der er omfattet af lovens overgangsordning, kan færdes i hundeskove uden snor. Når lovgiver udtrykkeligt har taget stilling til, at det er forsvarligt at lade de pågældende hunde færdes uden snor i hundeskove, kan kommunen ikke - uden at det må anses for usagligt - foretage en anden vurdering.

Kommunen har endvidere ikke henvist til særlige forhold, som kan begrunde, at den faglige vurdering fra lovgivers side bør fraviges i forhold til Aalborg Kommunes hundeskove.

## **Sagens oplysninger**

*Aalborg Byråd* besluttede den 14. februar 2011 at forbyde de forbudte hunderacer og deres krydsninger - jf. oplistningen i § 1a i hundeloven - og bidske hunde i øvrigt, adgang til kommunalt ejede hundeskove. Hundene benævnes i det følgende "listehunde".

*Foreningen "Fair dog"* påklagede den 16. februar 2011 afgørelsen til Folketingets Ombudsmand, idet forbuddet efter foreningens opfattelse var i strid med naturbeskyttelseslovens § 23, stk. 1.

*Ombudsmanden* indledte i den anledning en undersøgelse af, hvorvidt kommunen havde hjemmel til at forbyde "listehunde" i kommunens hundeskove og anmodede på den baggrund kommunen om en udtalelse.

*Kommunen* anførte den 22. marts 2012 overfor ombudsmanden, at kommunens forbud mod "listehunde" i kommunalt ejede hundeskove er udstedt med hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 1. De hermed fastsatte begrænsninger er efter kommunens vurdering fagligt og sagligt begrundet, ligesom en forskelsbehandling mellem hunderacer er fagligt og sagligt begrundet.

Kommunen anførte endvidere, at listen over ulovlige hunderacer blev indsat i hundeloven ved en lovændring, der trådte i kraft den 1. juli 2010. Formålet var at varetage hensynet til borgernes sikkerhed og tryghed. 7 af de 13 forbudte hunderacer er hunde, der i almindelighed anses som kamp- og muskelhunde. De resterende 6 racer tilhører gruppen hyrde- og vagthunde fra Syd- og Østeuropa samt fra Asien.

Efter kommunens opfattelse er der fagligt belæg for, at de specifikke hunderacer, der er ulovlige efter hundelovens § 1 a, er hunderacer, der er avlet med henblik på at fremme bestemte egenskaber, som indebærer, at racen udgør en større risiko for dyr og mennesker end hunde generelt. Hundeskovene er kendetegnet ved, at hunde ikke føres i snor, hvorfor den øgede risiko for mennesker, dyr og vildt er særligt udtalt netop her.

Som det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovændringen er der i den brede befolkning bl.a. i kraft af den offentlige debat, skabt en frygt for farlige hunde. Når kommunen har indført en forbud mod listehunde i kommunens hundeskove er sigtet hermed også hensynet til tryghed hos brugerne af kommunens hundeskove. Kommunen ønsker at minimere den frygt, der i et bredt udsnit af befolkningen kan være for at benytte kommunens hundeskove – uanset om denne frygt statistisk set er velbegrundet. Selve tilstedeværelsen af en psykologisk barriere imod at benytte kommunens hundeskove kan for et bredt udsnit af hundeejere og deres hunde de facto virke hæmmende på

adgangen til at færdes og opholde sig i hundeskovene og virke hæmmende for mulighederne for friluftsliv.

Forbuddet tilgodeser samtidig et hovedhensyn efter naturbeskyttelsesloven nemlig at beskytte vildt og imødegå utryghed, der kan virke hæmmende for befolkningens adgang til at færdes og opholde sig i naturen, jf. herved naturbeskyttelseslovens § 1, stk. 2, nr. 1 og 3.

Kommunen anførte også, at overgangsbestemmelsen i hundeloven henviser til, at kommunen i medfør af adgangsbekendtgørelsens § 25, stk. 2, kan give tilladelse til andet og mere end det, der følger af reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 4 og således fritage fra kravet om, at hunde skal føres i snor. Det kan efter kommunens opfattelse ikke pålægges en kommune, at en sådan fritagelse for kravet om snor skal gælde alle hunde, hvis en undtagelse (forskelsbehandling) af bestemte hunderacer og deres krydsninger er fagligt og sagligt.

Efter kommunens opfattelse giver naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 1, hjemmel til at kommunen i en hundeskov omfattet af naturbeskyttelseslovens § 23, kan lukke for bestemte hunderacer og deres krydsninger, hvis det - som i denne sag - er fagligt og sagligt velbegrundet.

*Foreningen Fair Dog* anførte hertil den 17. april 2012, at der efter foreningens opfattelse ikke er særlige forhold, der taler for, at kommunen udelukker hundeejere med særlige hunderacer fra kommunens hundeskove, idet det ikke er godtgjort at disse racer skulle være mere farlige end andre eller være til fare for befolkningen.

Der er heller ikke belæg for kommunens påstand om, at disse hunderacer har egenskaber, som gør, at de skulle være til risiko for både mennesker og dyr. De omhandlede listehunde besidder ikke andre egenskaber eller er mere aggressive end andre hunderacer. Foreningen har henvist til en række undersøgelser, der indikerer at disse påstande ikke er rigtige.

Foreningen har endvidere henvist til en række udtalelser fra fagfolk mv., i forbindelse med ændringen af hundeloven i 2010, der tyder på, at der ikke er noget fagligt eller sagligt belæg for at forbyde de omhandlede hunderacer eller blandinger heraf.

Foreningen har den 12. september 2012 supplerende anført, at overgangsbestemmelsen i hundeloven indebærer, at de hunde, der er omfattet af bestemmelsen, kan færdes uden snor i de dertil indrettede hundeskove, idet de dog skal bære mundkurv, såfremt ejeren af skoven har givet tilladelse til at hunde kan færdes uden snor.

Der er ikke hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 27 til et generelt forbud mod de omhandlede hunderacer i kommunens hundeskove. Det fremgår således af forarbejderne til denne bestemmelse, at muligheden for at lukke for offentlighedens adgang altid har været administreret restriktivt, også efter tidligere lovgivning, og at den restriktive praksis forudsættes opretholdt.

Ifølge praksis er bestemmelsen blevet benyttet til generelt at afspærre eller på anden måde begrænse adgangen til et område, der ellers er åbent for offentligheden. Der foreligger derimod ikke praksis, hvor adgangen til et område alene er begrænset for visse brugergrupper.

Overgangsbestemmelsen i hundeloven er udtryk for en faglig vurdering af, om det er forsvarligt at lade de pågældende listehunde færdes i hundeskove. På baggrund af det grundige udvalgsarbejde og øvrige lovforberedende arbejde er det således vurderet, at det er forsvarligt at lade hunde omfattet af overgangsbestemmelsen færdes uden snor – men med mundkurv – i særlige hundeskove, hvor ejeren har givet tilladelse til at hunde kan færdes uden snor.

Den faglige vurdering, der ligger til grund for overgangsbestemmelse i hundeloven, er efter foreningens opfattelse normerende for kommunens efterfølgende skøn ved anvendelsen af naturbeskyttelseslovens § 27.

Med mindre det foreligger særlige forhold, der kan begrunde et adgangsforbud i netop Aalborg Kommune - som bygger på forhold, som ikke gør sig gældende i resten af landet - må vurderingen af om kommunens skøn er sagligt begrundet tage udgangspunkt i den faglighedsvurdering, som overgangsbestemmelsen netop er udtryk for.

Kommunen har ikke fremført sådanne særlige forhold. Det er derfor usagligt, når kommunen i strid med disse vurderinger og lovgivers intention med overgangsordningen indfører et forbud med benyttelse af kommunens hundeskove for de pågældende lovlige hunde, som bygger på en anden saglighedsvurdering end den, der ligger til grund for ændringen af hundeloven.

Kommunen har derimod angivet at være opmærksom på, at forbuddet ikke er egnet til at opnå det ønskede formål, jf. bemærkningen "uanset om denne frygt statistisk set er velbegrundet". Tiltagets manglende egnethed - og karakter af symbolpolitik - medfører, at begrænsningen ikke er proportional.

I forhold til kommunens henvisning til formålsbestemmelsen i naturbeskyttelseslovens § 1, stk. 2, nr. 1 og 3, har foreningen bemærket, at det fortsat er et lovkrav, at de pågældende hunde bærer mundkurv, hvorfor de næppe kan udgøre en sådan fare for skovens vildt, at et forbud er nødvendigt, ligesom skovens vildt næppe i afgørende omfang færdes i de indhegnede hundeskove. Foreningen har endvidere bemærket, at naturbeskyttelsesloven næppe har som selvstændigt formål at sikre, at borgerne føler sig trygge. Formålsbestemmelsen henviser alene til selve adgangen til naturen.

På baggrund af ovenstående er det således foreningens opfattelse, at kommunens forbud mod visse hunde i kommunens hundeskove ikke har hjemmel i hundeloven eller naturbeskyttelsesloven.

*Kommunen* har den 2. november 2012 anført, at når der er medtaget en overgangsbestemmelse for hunde, der havde en besidder den 17. marts 2010, hænger det efter kommunens opfattelse formentlig sammen med betæneligheder hos lovgiver ved at give loven tilbagevirkende retsvirkninger i videre omfang end allerede sket, navnlig henset til at overtrædelse af forbuddet mod besiddelse og avl er sanktioneret med aflivning.

Der er ikke belæg for at overgangsreglen skulle være resultat af faglige vurderinger om forsvarlighed.

Kommunen har endvidere henvist til, at Aalborg Kommunes regulering af adgangen til hundeskovene ikke er enestående. Både Naturstyrelsen og andre kommuner har således forbudt de i sagen omhandlede hunde i hundeskove.

*Foreningen* har den 5. november 2012 gentaget det allerede i klagen anførte og fastholdt, at kommunes adgangsforbud er uproportionalt og udtryk for usaglig forskelsbehandling.

Foreningen har ikke kendskab til, at andre kommuner og Naturstyrelsen har samme praksis som Aalborg Kommune. Under alle omstændigheder ændrer andre kommuners adfærd ikke på, at Aalborg Kommunes afgørelse er ulovhjemlet.

*Ombudsmanden* har den 17. maj 2013 videresendt klagen og sagens akter til Natur- og Miljøklagenævnet med henblik på nævnets stillingtagen til, om kommunen med hjemmel i naturbeskyttelseslovens § 27 kan forbyde, at de omhandlede "listehunde" færdes i kommunens hundeskove.

### **Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

I sagens behandling har deltaget 9 af Natur- og Miljøklagenævnets 10 medlemmer: Pernille Christensen (formand), Ole Pilgaard Andersen, Martin Glerup, Leif Hermann, Per Larsen, Poul Søgaard, Peter Thyssen, Jens Vibjerg og Henrik Waaben.

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 23 om offentlighedens adgang til skove skal hunde føres i snor.

Ifølge naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 4, kan miljøministeren fastsætte regler, hvorefter offentligheden sikres en videregående adgang end nævnt i § 23 til skove, der ejes af kommuner, folkekirken eller offentlige stiftelser.

Ifølge § 25 i adgangsbekendtgørelsen, der er udstedt bl.a. med hjemmel i lovens § 27, stk. 4, kan ejeren, i det omfang det ikke strider mod andre bestemmelser, give tilladelse til andet og mere, end der følger af reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 4 og denne bekendtgørelse. En skovejær vil således kunne bestemme, at hunde ikke skal føres i snor. Der er adskillige eksempler på, at både staten og kommuner med hjemmel i § 25 har etableret hundeskove, hvor hunde kan færdes uden snor.

Hundeloven blev ændret ved lov nr. 717 af 25. juni 2010, idet der i § 1 a blev indsat et forbud mod besiddelse og avl af nærmere angivne farlige hunde samt krydsninger, hvori de nævnte hunde indgår.

Loven trådte i kraft den 1. juli 2010.

Loven har en overgangsordning, hvorefter personer, der den 17. marts 2010 besidder hunde omfattet af forbuddet i § 1 a, stk. 1, nr. 3-13, som affattet ved denne lovens § 1, nr. 3, eller krydsninger, hvori de nævnte hunde indgår, fortsat kan besidde disse. Sådanne hunde må dog ikke overdrages. På gader, veje, stier og pladser mv., der er åbne for almindelig færdsel, skal hundene føres i bånd og være forsynet med forsvarlig, lukket mundkurv. Kravene om, at hundene skal føres i bånd, gælder ikke i skove, hvor ejeren har givet tilladelse til, at hunde kan færdes uden bånd. Båndet skal være en fast line med en maksimal længde på 2 m.

Det næstsidste punktum i bestemmelsen blev indsat i forbindelse med 3. behandlingen af lovforslaget.

Ifølge bemærkningerne indebærer denne ændring,

”at hunde, der omfattes af overgangsordningen, ikke skal føres i bånd i skove, hvor ejeren har givet tilladelse til, at hunde kan færdes uden bånd. Hundene skal dog være iført forsvarlig, lukket mundkurv, når de færdes i sådanne skove.

Efter § 23, stk. 1, i naturbeskyttelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 933 af 24. september 2009, skal hunde føres i snor i skove. Det følger imidlertid af § 25, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1314 af 20. november 2006 om offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i naturen (adgangsbekendtgørelsen), at ejeren af en skov, i det omfang det ikke strider mod andre bestemmelser, kan give tilladelse til andet og mere, end der følger af reglerne i naturbeskyttelseslovens kapitel 4 og adgangsbekendtgørelsen.

Skov- og Naturstyrelsen, kommuner og andre skovejere har på den baggrund i afgrænsede områder – kaldet hundeskove – givet besidderen af en hund ret til at færdes med hund, uden at hunden er i snor. Det er den enkelte skovej, som nærmere fastlægger reglerne for sin hundeskov.

Når der med bestemmelsen henvises til skove, hvor ejeren har givet tilladelse til, at hunde kan færdes uden bånd, forstås således skove, hvor ejeren i medfør af adgangsbekendtgørelsen har givet besidderen af en hund ret til at færdes med hund, uden at hunden er i snor.”

Ifølge 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 for derfor.

De tilsvarende bestemmelser i naturfredningslovens §§ 54 til 56 har altid været administreret restriktivt. Efter lovbemærkningerne til § 27, stk. 1, forudsættes denne praksis opretholdt.

Det fremgår af den kommenterede naturfredningslov, at bestemmelsen skal yde en vis beskyttelse af skove af særlig zoologisk, botanisk eller anden interesse. Som eksempel er nævnt lukning af Tofte Skov tilbage i 1969 ud fra reservatmæssige betragtninger og midlertidig lukning i 1972 af en del af Rold Vesterskov på grund af forskellige naturvidenskabelige undersøgelser.

Af nyere praksis kan nævnes, at Naturklagenævnet i 2001 stadfæstede Vestsjællands Amts beslutning om begrænsninger i offentlighedens adgang til Suserup Skov på grund af forstlige forsøg med at følge skovens udvikling. I 2006 stadfæstede Naturklagenævnet Vestsjællands Amts beslutning om i en 3 års periode at lukke to blinde veje i en skov af hensyn til beskyttelsen af et ynglende havørnepar.

Der skal således i henhold til naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 1, foreligge tungtvejende grunde til en lukning af en skov eller dele af en skov, som skal være begrundet i hensynet til beskyttelse af skoven eller dennes fauna.

Som det fremgår af ovenstående kan en skovej efter adgangsbekendtgørelsens § 25 give tilladelse til andet og mere end der følger af reglerne i naturbeskyttelseslovens § 23 – og altså tillade at hunde færdes uden snor i en skov.

Forbud mod at der overhovedet medtages hunde i en skov omfattet af lovens § 23 kræver tilladelse efter naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 1.

Kommunens begrundelse for forbuddet mod "listehunde" i kommunens hundeskove er at kommunen - i modsætning til den vurdering, der er kommet til udtryk i hundelovens overgangsordning - er af den opfattelse, at disse hunde er så farlige for omgivelserne og egnet til at skabe frygt hos brugerne af hundeskovene, at de slet ikke bør have adgang til disse skove, uanset de måtte bære mundkurv.

Der er således ikke tale om et særligt forhold begrundet i hensynet til beskyttelsen af skovene eller deres fauna, og Natur- og Miljøklagenævnet finder herefter ikke, at kommunen med hjemmel i § 27, stk. 1, kan udstede det påklagede forbud mod at medtage "listehunde" i de kommunalt ejede hundeskove.

Det er i øvrigt nævnets opfattelse, at kommunen heller ikke vil kunne begrænse sin tilladelse efter naturbeskyttelseslovens § 27, stk. 4, jf. adgangsbekendtgørelsens § 25, stk. 2, til ikke at omfatte løse "listehunde" selv om de bærer mundkurv, idet en sådan begrænsning i lyset af ovennævnte overgangsordning ikke kan anses for saglig.

Herefter ophæves Aalborg Kommunes påbud af 14. februar 2011.



Lisbeth Toft-Petersen  
fuldmægtig

Afgørelsen ser sendt pr. mail til:

Aalborg Kommune, [aalborg@aalborg.dk](mailto:aalborg@aalborg.dk) , [ldm-teknik@aalborg.dk](mailto:ldm-teknik@aalborg.dk) , [jss-teknik@aalborg.dk](mailto:jss-teknik@aalborg.dk)  
sagsnr. 2012-9830 og 2010-52486

Foreningen Fair Dog, [fairdog@mail.dk](mailto:fairdog@mail.dk)

Advokat Rikke Søgaard Berth, j. nr. 156521, [rsb@horten.dk](mailto:rsb@horten.dk)

Folketingets Ombudsmand, sagsnr: 2011-815, dok. nr. 12/00283-34/EL/VL, [post@ombudsmanden.dk](mailto:post@ombudsmanden.dk)

Naturstyrelsen, att. Lars Bendix Poulsen, [nst@nst.dk](mailto:nst@nst.dk) , [lbp@nst.dk](mailto:lbp@nst.dk)