

KOMMUNE OG FORSYNINGSSKABS ANSVAR I RELATION TIL KLIMASIKRING OG KLIMATILPASNING

JURIDISK NOTAT

INDHOLD

1	Resumé	1
2	Indledning	2
3	Ansvar for klimasikring og skader uden for kontrakt	2
3.1	Offentlige myndigheders ansvar	3
3.2	Praksis fra domstolene	5
3.3	Konklusion om ansvar for dimensionering og drift	5
3.4	Kommunale vandselskabers ansvar	6
4	Adgang til at finansiere infrastruktur	6

1 Resumé

Dette notat er udarbejdet som grundlag for Nordfyns Kommunes arbejde med at klimasikre Bogense By. Hensigten med notatet er at give et rids af ansvaret for at klimasikre fast ejendom mod oversvømmelse i forbindelse med store regnskyl.

Udgangspunktet for at diskutere ansvar for at klimasikre fast ejendom er, at ansvar som hovedregel påhviler grund-/ejendomsejer. Denne regel fraviges kun i undtagelsestilfælde.

I forbindelse med den forstående klimasikring af Bogense By er det derfor vigtigt, at borgerne i kommunen/ejere af fast ejendom er opmærksomme på, at ansvaret for at sikre deres ejendom mod oversvømmelse fra store

PROJEKTNR.

A080014

DOKUMENTNR.

1

VERSION

1

UDGIVELSESDATO

27.01.2016

BESKRIVELSE

Juranotat

regnskyl først og fremmest påhviler dem selv.

I ganske sjældne tilfælde kan der blive tale om, at ansvaret for at imødegå skader på personer og ting, herunder fast ejendom, overgår til henholdsvis kommune eller forsyningsselskab (spildevandsforsyningsselskab). Notatet indeholder en belysning af den juridiske betydning af de standarder, som er udarbejdet af spildevandskomiteen, som gælder for dimensionering af ledningsnet og andre anlæg i spildevandinfrastrukturen. Domstolene har kun i helt særlige tilfælde pålagt kommune/forsyningsselskab pligt til at betale erstatning for oversvømmelse af privat ejendom, som hidrører fra spildevandsinfrastrukturen.

2 Indledning

Nordfyns Kommune har ønsket at få en kort redegørelse for kommunens og det kommunale forsyningsselskab Vandcentersyds ansvar i forbindelse med skader på tredjemands ejendom forvoldt af store regnskyl eller oversvømmelser afledt af store regnskyl/stormflod.

En kort indledende snak med Nordfyns Kommune har fokuseret på hvorvidt kommunen og/eller Vandcentersyd kan drages til ansvar for skader på ting (fast ejendom og løsøre) eller på personer i forbindelse med ekstreme regnskyl.

Endelig har det været berørt at notat også bør inddrage kommune og/eller forsyningsselskabet har mulighed for at påtage sig omkostninger til fremtidig sikring af fast ejendom, som hverken Nordfyns Kommune eller Vandcentersyd råder over, med henblik på at hindre fremtidige skader på ting og personer.

I det følgende gennemgås de almindelige regler for erstatningsansvar i Danmark med fokus på de forpligtelser, som Nordfyns Kommune og Vandcentersyd varetager efter lov om vurdering og styring af risiko af oversvømmelsesrisiko fra vandløb og søer¹ og bekendtgørelse om vurdering og risikostyring for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet².

3 Ansvar for klimasikring og skader uden for kontrakt

Ansvaret for at sikre fast ejendom mod oversvømmelse fra store regnskyl påhviler i første række ejendomsejer selv. I det omfang der kommer et ansvar på tale for kommune eller forsyningsselskab for oversvømmelse, kaldes dette juridisk set ansvar uden for kontrakt. I det følgende gennemgås ansvar uden for kontrakt.

¹ Lovbekendtgørelse nr 1618 om vurdering og styring af risiko af oversvømmelsesrisiko fra vandløb og søer af 10. december 2015

² BEK nr 121 om vurdering og risikostyring for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet af 2. februar 2010

Skader på ting og personer i forbindelse med oversvømmelser ved skybrud eller vandstandsstigninger er typisk omfattet af ansvar uden for kontrakt.

Udgangspunktet i dansk ret er, at erstatning skal ydes til fuld og hel erstatning for enhver skadegørende handling, som en fysisk eller juridisk person begår. Der skal selvsagt foreligge en række grundlægende elementer, som tilsammen udgør grundlaget for at erstatningsansvaret opstår. Disse elementer er:

- › Der skal foreligge et økonomisk tab
- › Der skal foreligge en værnet/retsbeskyttet interesse
- › Der skal være årsagsforbindelse mellem den skadegørende handling og skaden
- › Den skadegørende handling kan tilregnes en skadevolder

Der ud over taler man om, at der skal være forholdsmæssighed mellem skadegørende handling og skade. Det vil i praksis sige at skaden skal være en påregnelig følge af den skadegørende handling, hvorimod helt uforudsigelige skader, der er en følge af en simpel skadegørende handling, normalt begrænser erstatningsansvaret. Endelig må der ikke foreligge en af de objektive ansvarsfrihedsgrunde (selvforsvar, nødret, samtykke, etc.).

3.1 Offentlige myndigheders ansvar

Det er generelt antaget, at erstatningsansvaret for offentlige myndigheder er udvidet i.f.t. private i og med offentlige myndigheder varetager en række opgaver, som ikke kan varetages af private - så som myndighedsopgaver. Derfor taler man i nogle sammenhænge om et udvidet erstatningsansvar. Der er imidlertid næppe tale om en ændring i betingelserne for ansvar, men snarere tale om at det offentlige varetager en række opgaver, som betyder at ansvaret for fejl og unladelser alene er udvidet som følge af de offentlige myndigheders opgaver og deres større omfang.

En bedømmelse af hvorvidt der foreligger et erstatningsansvar for en offentlig myndigheds handlinger eller unladelser beror oftest på de ansvarsnormer, der kommer til udtryk gennem den særlovgivning som regulerer det område, hvorunder den skadegørende handling eller unladelse er udførelt. Her til kommer at det altid vil være en konkret vurdering hvorvidt der foreligger et ansvarsgrundlag.

3.1.1 Lovgivningen om spildevandsafledning og klimasikring

Lovgivningen der regulerer afledning af vand og spildevand er under hastig ændring i disse år, som følge af bl.a. forekomsten af ekstreme regnskyl og de deraf afledte problemer med bortledning af vand fra ejendomme, veje og andre områder der påvirkes. De pligter som denne lovgivning pålægger offentlige myndigheder, herunder især kommunerne, bevirker at området for

opståen af et muligt erstatningsansvar for den kommunale spildevands- og klimasikringsmyndighed udvides.

Kravene om at kommuner i dag skal tilvejebringe nødvendige klimasikringsplaner og samtidig sikre, at spildevandsafledning kan foregå uden en forøgelse af påvirkningerne af menneskers sundhed, stiller store krav til både håndtering af den eksisterende infrastruktur og krav til forøgede investeringer i infrastruktur til håndtering af forøgede vandmængder. I denne situation bliver ikke mindst de kommunale vandselskaber centrale spillere i tilvejebringelsen af ny infrastruktur samt i håndteringen af den eksisterende infrastruktur til bortledning af vand.

Lovgivningen, der omhandler krav til spildevandsafledning, har været udviklet siden starten af 1900-tallet og er i 1973 blevet en del af Miljøbeskyttelsesloven. Lovgivningen om klimasikring er i modsætning hertil relativt ny og endnu i en tidlig udviklingsfase. Lovgivningen om klimasikring er tilvejebragt i et krydsfelt mellem pligter og rettigheder fordelt mellem kommunerne, de kommunale vandselskaber og private grundejere.

Det væsentlige i denne sammenhæng er, at grundejere i langt de fleste tilfælde selv er ansvarlige for at sikre, at deres private ejendomme ikke lider skader som følge af store regnskyl. De kommunale myndigheders og de kommunale vandselskabers eventuelle ansvar i forbindelse med store regnskyl er sjældent påberåbt i forbindelse med skader fra store regnskyl.

Imidlertid har der i de sidste 15-20 år været en række sager ved domstolene, der har omhandlet et evt. ansvar for oversvømmelse af ejendomme i forbindelse med store regnskyl eller i forbindelse med ledningsbrud. Det karakteristiske for disse sager er, at et generelt ansvar for oversvømmelse ved store regnskyl ikke kan genfindes ved domstolenes behandling af sager. Derimod antager domstolene oftest at ansvar for oversvømmelse ved ledningsbrud kan fastlægges.

3.1.2 Spildevandsbehandlingsanlæg

Ansvarsgrundlaget i relation klimasikring handler i betydeligt omfang om dimensionering og vedligeholdelse af spildevandsanlæg, herunder opmagasinerings- og bortledningskapacitet i det samlede net.

Der findes standarder for dimensionering af spildevandsanlæg under regnskyl, som dels eksisterer i DS/EN 752, som er en fælleseuropæisk norm, og dels som Skrift 27 fra Spildevandskomiteen. Skrift 27 følger i betydeligt omfang standarderne nedlagt i DS/EN 752. Standarderne i Skift 27 anses i dag for at være normen for dimensionering af spildevandsanlæg i Danmark. Normerne i Skrift 27 suppleres i dag af normerne i den senere udstedte Skrift 29 fra Spildevandskomiteen.

3.1.3 Miljøerstatningslovens regler

Ifølge miljøerstatningsloven er en række aktiviteter omfattet af et objektivt ansvar for skader. Spildevandsbehandlingsanlæg som forudsætter god-

kendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 1 er bl.a. omfattet af miljøerstatningslovens opstilling af aktiviteter for hvilke et objektivt ansvar er gældende.

Lovens regler har været forsøgt anvendt i en sag om oversvømmelse af private ejendomme fra kloakken fra Slagelse. I forbindelse med et større skybrud blev en del private ejendomme oversvømmet p.g.a. overløb fra kloakken. Domstolen (Østre Landsret) afviste at loven kan finde anvendelse på skader på indbo i private ejendomme, da lovens formål er at beskytte mod forurening af miljøet fra bl.a. spildevandsbehandlingsanlæg.

3.2 Praksis fra domstolene

Dimensionering af spildevandsbehandlingsanlæg må nødvendigvis have betydning for hvorvidt der kan opstå skader på mennesker og ejendom ved større regnskyl. Det er så at sige anlæggets kapacitet til at bortlede vand fra områder, der er truede af oversvømmelse ved store regnskyl.

Den ledende afgørelse fra domstolene om ansvar for dimensionering af spildevandsbehandlingsanlægs kapacitet er fra 1987, den såkaldte Greve sag. Sagen handlede om oversvømmelse af et større område i Greve i forbindelse med et stort regnskyl af lang varighed. Oversvømmelsen opstod som følge af spildevandsledningsnettets manglende kapacitet til at lede vandet bort fra området.

Højesteret afviste at kommunen var ansvarlig for oversvømmelserne på objektivt grundlag. I en kommentar til dommen udtalte en dommer, at regnskyllet, der forårsagede oversvømmelserne, var usædvanligt efter datidens forhold. Højesteret lagde i sin afgørelse vægt på, at ledningsnettet var dimensioneret efter dagældende praksis, at et bestemt forsinkelsesbassin ville have kunnet afværge væsentlige dele af oversvømmelserne, men at beslutningen om at udskyde etableringen af dette bassin, ikke blev anset for en ansvarspådragende fejl.

Senere afgørelser ved forskellige domstole (retter) i Danmark har bekræftet afgørelsen i Greve sagen.

3.3 Konklusion om ansvar for dimensionering og drift

Kommuner og vandselskaber er som udgangspunkt ansvarlige for, at et spildevandsbehandlingsanlæg og ledningsnettet er dimensioneret korrekt og fungerer efter hensigten, således at det ikke giver anledning til oversvømmelse af ejendomme.

Der er ikke noget krav om at et anlæg eller ledningsnettet er dimensioneret så oversvømmelse undgås i alle tilfælde. Det er en politisk opgave at beslutte hvilket serviceniveau, der skal være gældende – dog med skyldig hensyntagen til den faglig-tekniske dimensioneringspraksis.

Dimensionering af anlæg og ledninger skal dog være etableret efter den praksis, der gjaldt på etableringstidspunktet. Ved fejl i projektering af anlæg

og ledninger vil forsyningsselskabet blive ansvarlig for skader, i det omfang denne fejl burde have været erkendt ud fra den tilgængelige viden på projekteringstidspunktet.

3.4 Kommunale vandselskabers ansvar

De kommunale vandselskaber er stiftet som følge af et lovkrav i Vandsektorloven. Selskaberne er udelukket fra at kunne varetage myndighedsopgaver. Bedømmelsen af omfanget af et evt. ansvarsgrundlag for et vandselskab vil derfor i høj grad være at sammenligne med et hvilket som helst andet selskab. Det særlige ved det kommunale vandselskab, som adskiller det fra andre selskaber reguleret i Selskabsloven, er at ejer er en eller flere kommuner. Selskabet vil kun hæfte inden for selskabsformuen uanset den særligt lempelige adgang til låntagning gennem meddelelse af kommunale garantier. Det er dog et åbent spørgsmål om et kommunalt ejet vandselskab kan gå konkurs, som følge af et eventuelt erstatningskrav mod selskabet.

Et kommunalt vandselskab vil hæfte for fejl og mangler i overensstemmelse med dansk rets almindelige erstatningsansvar, som er baseret på fejl fra skadevolder (forsyningsselskabet). De få situationer hvor et udvidet ansvar kan komme på tale vil være relateret til skader som flyder fra farer fra selskabets faste ejendom eller som følge af det objektive ansvar i Miljøerstatningsloven. Dette ansvar gælder dog kun for forurening af miljøet.

I og med det kommunale vandselskab er den kommunale ejers udførende led i vandsektoren, udelukker dette ansvar for fejl begået af den kommunale ejer (Nordfyns Kommune). Såfremt den kommunale ejer beslutter at klimasikringen i kommunen fastlægges på et bestemt hændelsesniveau (20 års hændelse eller 30 års hændelse) så er selskabet kun erstatningsansvarligt i det omfang, selskabet ikke har tilvejebragt den infrastruktur eller det beredskabsniveau, der modsvarer den kommunale myndigheds beslutning.

4 Adgang til at finansiere infrastruktur

Ved udarbejdelsen af projekter til imødegåelse af oversvømmelser i fremtiden bør Nordfyns Kommune inddrage generelle kommunalretlige betragtninger i vurderingen af hvor og i hvilket omfang privat ejendom kan sikres af kommunale investeringer i klimatilpasning/klimasikring.

Generelt gælder der i kommunalretten en antagelse om, at en kommune ikke kan anvende sin myndighed eller offentlige midler til at fremme enkeltindividens interesse, herunder beskyttelse af enkeltstående private ejendomme mod oversvømmelse. I det omfang en kommune anvender offentlige midler til støtte af enkeltpersoners interesse antages dette at forudsætte særskilt lovhjemmel.

Dette udgangspunkt betyder, at der er meget begrænsede muligheder for at støtte enkelte ejendomme i sikring af deres ejendomme mod oversvømmelse.

I forbindelse med gennemførelsen af spildevandsplanens indhold gives der dog spildevandsforsyningsselskaberne et vist spillerum i valget af virkemidler til gennemførelse af de politiske servicemål. Ved imødegåelse af oversvømmeshændelser kan selskabet eksempelvis vælge imellem udvidelse af det eksisterende anlæg eller i sidste ende beslutte, at ekspropriere en eller flere private ejendomme.