

Notat¹

OM GAMMELBY FORSYNING A/S' PLIGTER I RELATION TIL TILLEDNING AF REGNVAND TIL DET EKSISTERENDE KLOAKSYSTEM I ET OMRÅDE AF LILLEBY TÆT PÅ SKOVSO

1 Indledning

Klimaadvokaterne i Storeby er af Gammelby Forsyning A/S (*Forsyningen*) blevet anmodet om at besvare en række konkrete spørgsmål om Forsyningens pligter i relation til tilledning af regnvand fra et byfortætningsområde til det eksisterende kloaksystem i et område af Lilleby tæt på Skovsø.

2 Konklusion / Sammenfatning

2.1 Generelt

De nuværende regler indebærer, at de, der er ramt af oversvømmelse, og deres forsikringsselskaber i høj grad bærer risikoen for, at klimaforandringerne fører til problemer med kapaciteten i Forsyningens kloakanlæg.

Grundejerne har ikke et juridisk krav på det bedst mulige serviceniveau, hvilket indebærer, at de og deres forsikringsselskaber må tåle, at Forsyningens spildevandsanlæg ikke sikrer mod oversvømmelseskader ved ekstreme regnskyl.

Forsyningen skal dog – inden for de givne økonomiske rammer – have gjort sig passende overvejelser om mulighederne for at sikre sig bedst muligt mod skader fra ekstremregn, hvilket også synes at være tilfældet med de påtænkte tiltag med henblik på håndtering af regnvand i området.

2.2 Besvarelse af de konkrete spørgsmål

De konkrete spørgsmål kan opsummerende besvares som følger:

Spørgsmål 1 – I hvilket omfang er Forsyningen forpligtet til at sørge for, at der er tilstrækkelig kapacitet i ledningen til at modtage vandet fra den nye ejendom?

Forsyningen er ikke forpligtet til her og nu sørge for, at der er tilstrækkelig kapacitet i ledningen til at modtage vandet fra den nye ejendom.

Spørgsmål 2 – Er den langsigtede strategi i området (fjerne regnvand fra kloakken) tilstrækkelig til, at Forsyningen ikke behøver at gøre yderligere i forbindelse med tilslutning af den nye ejendom.

Ja, den vurderes at være tilstrækkelig.

Spørgsmål 3 – Skal Forsyningen sørge for en forsinkelse af vandet fra ejendommen, så der kun ledes 1-2 l/sek/red ha² fra den nye ejendom til den eksisterende ledning?

¹ Følgende notat er en anonymisering af et notat, som en af vores medlemsforsyninger har fået udarbejdet af deres advokater. Notatet er redigeret, så det er nemmere at læse. Vi har tilladelse til at bruge notatet i KLIKOVANDs arbejde.

² red ha står for reduceret hektar – det er det areal, der er befæstet

Nej, det skal Forsyningen ikke, idet grundejeren af kommunen skal gives et vilkår i sin tilslutningstilladelse om at gøre dette.

Spørgsmål 4 – Skal en forsinkelse af vandet være gennemført inden ejendommen kan tilsluttes det eksisterende kloaksystem?

Ja, den bør være gennemført, inden ejendommen tilsluttes det eksisterende kloaksystem, og det bør være en del af vilkåret i tilslutningstilladelsen.

Spørgsmål 5 – I hvilket omfang er kommunen forpligtet til at sikre sig, at der er kapacitet i kloaksystemet, hvortil ejendommen tilsluttes, når de giver en tilslutningstilladelse?

Kommunen er forpligtet til at sikre sig, at der er ledig kapacitet i kloaksystemer, hvortil ejendommen tilsluttes i det omfang, dette sker for at undgå forurening i forbindelse med en oversvømmelse.

Spørgsmål 6 – Er spildevandsplanen forpligtende over for kommunen, så kommunen ikke har mulighed for at give en lavere afløbskoefficient i en tilslutningstilladelse, end den der er angivet i spildevandsplanen?

Nej, vi vurderer, at kommunen godt kan fastsætte et vilkår om en lavere afløbskoefficient i en tilslutningstilladelse end den, der er angivet i spildevandsplanen.

3 Faktum og forudsætninger

I dette notat lægges følgende faktiske forhold til grund for besvarelsen af de stillede spørgsmål:

En ejendom udstykes fra en større matrikel midt i kloakeret opland. Det er planlagt, at der skal bygges 42 seniorbygninger i form af rækkebebyggelse på den nye matrikel. Der er tale om privat byggemodning. Det er boligselskab, der ejer den nye matrikel, og den skal ikke udstykes yderligere.

Den nye ejendom skal tilsluttes et eksisterende fælleskloakeret opland mod syd. Ifølge spildevandsplanen har den nye ejendom en afledningskoefficient på 0,35. Kommunen har derfor meddelt bygherre, at det forventes, at der vil blive givet tilslutningstilladelse på dette afledningsniveau.

Det område, den nye ejendom skal lede spildevandet til, er overbelastet og er udpeget i klimatilpasningsplanen som 1. prioritet. De udarbejdede kort viser vand på terræn ved en 10 års-hændelse. Oversvømmelseskortene viser dels vand på terræn og vand på terræn mere end 10 cm.

Her er et eksempel:

Kortene ser efter Forsyningens opfattelse ikke alarmerende ud i forhold til mange andre steder i Lilleby, men området er udpeget, fordi der har været forholdsvis mange forsikrings-skader. Hovedproblemet er, at vand løber overfladisk fra vejene ind på grundene, idet hele området falder jævnt mod Skovsø. Klimatilpasningsprojektet går ud på at forhøje kantsten, så vandet ledes derhen, hvor det gør mindst skade (Skovsø). Samtidig kører en kampagne, hvor grundejere opfordres til at nedsive regnvand på egen grund. Den langsigtede strategi i

området er at fjerne regnvand fra fælleskloakken, så det ikke bliver nødvendigt at forøge dimensionerne på ledningerne eller etablere bassiner.

4 Vurdering

4.1 Nogle juridiske udgangspunkter

4.1.1 Gældende regler om ansvaret for spildevandsanlæg

Der findes hverken love, vejledninger, normer eller andre officielle anvisninger, der regulerer ansvaret for spildevandsanlæg.

IDA spildevandskomitéen har udgivet en række skrifter med anbefalinger om dimensionering af afløbsinstallationer og – senest i skrift 31³ – håndtering af overfladevand.

Der findes ingen regler om vedligeholdelse af spildevandsanlæg.

Der findes – ud over vandløbsloven – ingen regler om håndtering af overfladevand.

I mangel af skrevne regler finder dansk rets almindelige regler om erstatning uden for kontrakt, dvs. den såkaldte culpa-regel (se nedenfor), anvendelse.

4.1.2 Almindelige betingelser for erstatning

For at der kan blive tale om et erstatningsansvar, skal der foreligge et såkaldt *ansvarsgrundlag*. Det kan være:

- Culpa, dvs. ansvar med skyld, eller
- Objektivt ansvar, dvs. ansvar uden skyld

Skadelidte skal derudover

- have lidt et økonomisk tab,
- der skal være årsagsforbindelse mellem den påståede skadevoldende handling eller undladelse og selve den opståede skade, og
- der skal foreligge adækvans (dvs. påregnelighed eller erstatningsansvar).

For at få erstatning, skal der foreligge en interesse, der er omfattet af ret til erstatning. Dertil kommer, at skadelidte har en tabsbegrænsningspligt og i videste mulige omfang skal søge at begrænse sit tab.

4.2 Ansvar for materialebrud

Ved materialebrud og farlig bedrift gælder der et objektivt ansvar på lovbestemt grundlag i følgende situationer:

- Materialebrud på forsyningsledninger (Ugeskrift for Retsvæsen (UfR) 1983.866 H og UfR 1983.895 H)
- Materialebrud ved spildevandsledninger (UfR 2000.1779 H)

³ Skrift 31 kan downloades fra https://universe.ida.dk/media/22268524/svk_skrift31_22092017.pdf

- Nedramning af pæle, spunsning mv. (UfR 1968.84 H, UfR 1983.714 H, UfR 2000.1779 H, Forsikrings- og Erstatningsretlige Domssamling (FED) 1999.2531 Østre Landsretsdom og UfR 2002.172 V).

4.3 Ansvar for manglende serviceniveau

Danske domstole pålægger sjældent ansvar som følge af manglende serviceniveau. Som det fremgår af følgende domme, har domstolene besluttet sig til generelt at lade spørgsmål om serviceniveau være et politisk spørgsmål, som det er overladt til politikerne at tage stilling til:

- Ikke erstatningsansvar for dødsfald, der kunne have været undgået ved elektronisk overvågning af bevidstløs patient (UfR 1985.368 H)
- Ikke erstatningsansvar i anledning af, at operation af nethindeløsning mislykkedes delvis som følge af, at operationen ikke kunne foretages straks efter indlæggelse, fordi beredskabet var lavere i weekenden end resten af ugen. Retten udtalte, at det er et politisk-økonomisk spørgsmål, i hvilket omfang der skal være akut beredskab til operation af nethindeløsning i weekender....” (UfR 2008.2813 H)
- Kommune ikke erstatningsansvarlig for indtrængen af kloakvand i villaer, da det ikke var belæg for at antage, at kommunen havde begået fejl eller forsømmelser med hensyn til dimensionering eller vedligeholdelse af det kommunale kloaksystem (UfR 2010.380 V).

4.4 Ansvar for fejl og forsømmelser

Ansvar for fejl og forsømmelser, herunder for fejl ved dimensionering og manglende vedligeholdelse af spildevandsanlæg, er derimod et (strengt) culpaansvar. Dette er fastslået klart i retspraksis (UfR 1987.258 H, Vestre Landsretsdom af 16/9 1994 UfR 1999.526 Ø, UfR 2002.1320 V og UfR 2010.380 V).

I relation til dimensionering af spildevandsanlæg lagde Højesteret i UfR 1987.258 H – den ledende dom her – særligt vægt på:

- at kloaksystemet var dimensioneret i overensstemmelse med sædvanlig praksis
- at det måtte antages, at navnlig regnbassin G (i den pågældende sag) ville have forhindret oversvømmelsen, hvis det havde været opført som oprindeligt planlagt
- men at den omstændighed, at kommunen under ændrede forudsætninger med hensyn til bebyggelsen skønnede, at opførelsen af bassinet kunne udskydes nogle år, ikke udgjorde en ansvarspådragende fejl.

I relation til manglende vedligeholdelse af spildevandsanlæg dømte Vestre Landsret i UfR 2002.639 V Ålborg Kommune som ansvarlig, idet kommunen blev anset for at have handlet culpøst i forbindelse med skaderne som følge af en oversvømmelse af en tilstoppet kloakledning:

To dommere udtalte som begrundelse herfor, at:

”Under de omstændigheder må det antages, at den generelt dårlige stand af kloakledningen er årsagen til tilstopningen og opstemningen, og appellanten har herefter handlet ansvarspådragende ved ikke jævnlige at have foretaget vedligeholdelse, inspektion, spuling eller iværksat andre nødvendige tiltag for at sikre, at ledningen ikke igen tilstoppede.”

Den tredje dommer fandt kommunen ansvarlig på objektivet grundlag.

4.5 **Ansvar for at undlade at iværksætte de fornødne foranstaltninger mod ekstremregn**

Ekstremregn stiller betydelige krav til driften af et spildevandsanlæg. Behovet for at sikre en ordentlig vedligeholdelse af de eksisterende spildevandsanlæg er af væsentlig betydning for at sikre, at systemerne kan håndtere store regnmængder. Regelmæssig vedligeholdelse og kontrol af spildevandsledninger med passende dokumentation herfor er vigtig.

Spildevandsforsyningsselskaberne er formentlig også forpligtede til at søge at etablere løsninger, så man ved ekstremregn kan lede det regnvand, som kloakkerne ikke kan håndtere, til steder, hvor der ikke sker så store skader som i f.eks. beboelseskvarterer.

Sådanne løsninger vil i vidt omfang tage sigte på håndtering af regnvand på terræn, og de kan efter omstændighederne kræve, at Forsyningen før forventede ekstreme regnhændelser skal foretage aktive handlinger. Undlader Forsyningen at etablere løsninger, der sikrer, at der ikke sker store skader ved ekstremregn, kan selskabet efter omstændighederne pådrage sig et erstatningsansvar.

Det kan ikke kræves, at spildevandssystemet i enhver situation skal være indrettet, så der aldrig sker oversvømmelser i bebyggelse, men det kan kræves, at Forsyningen har gjort sig passende overvejelser om mulighederne for at sikre sig bedst muligt mod skader fra ekstremregn inden for de givne økonomiske rammer.

Endvidere har spildevandsforsyningsselskaberne nok også en pligt til at have passende beredskabsplaner klar til at kunne håndtere ekstremregn.

5 **Besvarelse af de konkrete spørgsmål**

5.1 **Spørgsmål 1 – I hvilket omfang er Forsyningen forpligtet til at sørge for, at der er tilstrækkelig kapacitet i ledningen til at modtage vandet fra den nye ejendom?**

Forsyningen har som udgangspunkt ingen juridisk forpligtelse til at sikre, at der er tilstrækkelig kapacitet i ledningen til at modtage vandet fra den nye ejendom her og nu.

Spildevandsplanen kan imidlertid have givet grundejeren en forventning om, at der gælder et nærmere angivet serviceniveau i kommunen. Forventningen kan også få ham til at argumentere for, at den afløbskoefficient, spildevandsplanen fastsætter, gælder for hans ejendom.

Det kan han bruge i sin argumentation for et eventuelt ansvar for Forsyningen, såfremt der måtte ske en oversvømmelse af hans ejendomme. Det samme gælder de øvrige grundejere i området. Omvendt kan grundejerne ikke støtte ret direkte på spildevandsplanen på samme måde, som de kan støtte ret på en lokalplan.

Når dette er sagt, har Forsyningen formentlig en mere ubestemt pligt til inden en rimelig tid at sikre, at der kan afledes regnvand fra den nye ejendom, jf. svaret på spørgsmål 2 nedenfor, og at de øvrige ejendomme i området ikke udsættes for en oversvømmelsesfare, der relativt nemt kan undgås ved gennemførelse af de planlagte tiltag.

5.2 Spørgsmål 2 – Er den langsigtede strategi i området (fjerne regnvand fra kloakken) tilstrækkelig til, at Forsyningen ikke behøver at gøre yderligere i forbindelse med tilslutning af den nye ejendom?

Det vil vi klart mene, at den er. Forsyningen har ikke nogen juridisk pligt til at bortlede regnvandet på en bestemt måde. Man skal blot sikre sig, at der ikke er fejl ved de foranstaltninger, som man gennemfører i form af fejlagtige dimensionering eller manglende vedligeholdelse mv. af de etablerede anlæg.

Hvordan og hvornår man gennemfører foranstaltninger for at sikre håndtering af regnvand fra den nye ejendom, er op til Forsyningen, og her kan Forsyningen forvente at have en betydelig margin til at prioritere, hvordan og hvornår disse foranstaltninger skal gennemføres.

5.3 Spørgsmål 3 – Skal Forsyningen sørge for en forsinkelse af vandet fra ejendommen, så der kun til ledes 1-2 l/sek/red ha fra den nye ejendom til den eksisterende ledning?

Vi kan ikke umiddelbart se, at Forsyningen skal sørge for forsinkelse af regnvandet fra den nye ejendom.

Som nævnt i svaret til spørgsmål 5 og spørgsmål 6 nedenfor, er det sammenfattende vores vurdering, at Gammelby Kommune er berettiget til at stille som vilkår i tilslutningstilladelsen, at der til den eksisterende ledning kun må til ledes 1-2 l/sek/red ha fra den nye ejendom.

I så fald skal grundejeren selv sørge for den nødvendige forsinkelse af regnvandet fra den nye ejendom.

Det betyder, at Forsyningen bør koordinere med Gammelby Kommune, at der meddeles et vilkår om begrænsning i tilslutningen af regnvand fra den nye ejendom tilslutningstilladelsen efter miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 3.

5.4 Spørgsmål 4 – Skal en forsinkelse af vandet være gennemført inden ejendommen kan tilsluttes det eksisterende kloaksystem?

Ja, en sådan forsinkelse bør være gennemført, inden den nye ejendom tilsluttes det eksisterende kloaksystem, og det kan efter vores vurdering indgå som en del af vilkåret herom.

5.5 Spørgsmål 5 – I hvilket omfang er kommunen forpligtet til, når der gives tilslutningstilladelse, at sikre sig, at der er kapacitet i kloaksystemet hvortil ejendommen tilsluttes?

I det omfang, manglende kapacitet i kloaksystemet kan medføre risiko for forurening, kan og skal Gammelby Kommune tage hensyn til dette forhold. Det følger af, at Miljøbeskyttelsesloven efter § 1 bl.a. har til formål at "forebygge og bekæmpe forurening af luft, vand, jord og undergrund samt vibrations- og støjulemper", hvorimod loven ikke har til formål at mindske for oversvømmelse.

Det er dog vores vurdering, at der ved fælleskabskloakerede systemer næsten altid også er en risiko for forurening, når der er en risiko for oversvømmelse, hvorfor en hensynstagen til oversvømmelsesrisikoen også vil være et hensyn til at undgå forurening.

5.6 Spørgsmål 6 – Er spildevandsplanen forpligtende over for kommunen, så kommunen ikke har mulighed for at give en lavere afløbskoefficient i en tilslutningstilladelse, end den der er angivet i spildevandsplanen?

Spildevandsplanen er forpligtende over for kommunen som administrationsgrundlag. Den er derimod ikke bindende for hverken grundejerne eller Forsyningen, medmindre det er bestemt i Forsyningens vedtægter, at Forsyningen er bundet af spildevandsplanen. Grundejerne kan derfor ikke støtte direkte ret på spildevandsplanen.

En tilslutningstilladelse efter Miljøbeskyttelsesloven § 28, stk. 3, er en forvaltningsakt, hvor kommunen skal give tilladelse, når stikledning er ført frem til grundgrænsen, idet der i så fald er tilslutningspligt for grundejeren efter Miljøbeskyttelsesloven § 28, stk. 4.

§ 28, stk. 3, siger ikke noget om, hvorvidt der kan stilles vilkår til en tilslutningstilladelse. Det gælder dog som en almindelig forvaltningsretlig regel, at en myndighed kan stille vilkår til en tilladelse, hvis vilkårene ligger inden for lovens formål og i øvrigt er proportionale i forhold til det ønskede mål.

Man må læse spildevandsplanen for Gammelby Kommune således, at der i tilslutningstilladelser kan og vil blive stillet vilkår om begrænsning af tilledning af regnvand til kloakken svarende til den for den pågældende ejendomstype gældende afløbskoefficient.

Spørgsmål er, om Gammelby Kommune under henvisning til de konkrete afledningsforhold i et område kan gå videre og stille vilkår om yderligere begrænsninger i tilledningen af regnvand til kloakken.

Svaret på dette spørgsmål er ikke ganske klart.

For at Gammelby Kommune kan stille vilkår om yderligere begrænsning af tilledningen af regnvand fra den nye ejendom til kloakken taler, at der er et sagligt behov for dette, fordi kloakken p.t. ikke har kapacitet til at håndtere en yderligere regnmængde med risiko for såvel forurening af Skovsø som risiko for oversvømmelse af de nedstrøms beliggende ejendomme i området.

Etablering af en forsinkelse af regnvandet på den nye ejendom forekommer endvidere at være et proportionalt vilkår sammenholdt med målet om at undgå forurening og oversvømmelse.

På den anden side taler lighedsbetragtningerne for, at alle grundejere i området skal behandles ens i relation til udstedelse af tilslutningstilladelser.

Afvejes disse modsatrettede hensyn mod hinanden, er det vores vurdering, at hensynet til at undgå forurening og oversvømmelse vejer tungere end hensynet til borgernes forventning om at kunne aflede regnvand med en bestemt afløbskoefficient.

Klimaadvokaterne i Storeby, den 5. oktober 2015