

NOTAT

Vedligeholdelsespligt til højvandsdige ved Halsskov

1. Baggrund og problemstilling

Slagelse Kommune er ejer af tre ejendomme i Halsskov, hvorpå langt den væsentligste del af et dige er beliggende.

Kommunen har iværksat en proces efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a til etablering af højvandsbeskyttelse i området.

I det nugældende skitseprojekt af 23. januar 2017, indgår det eksisterende dige i kystbeskyttelsen, således at diget skal forstærkes. Det forventes efter det oplyste, at udbygningen af diget skal ske i 2019-2020.

I forbindelse med kapital 1a-processen vil der blive oprettet et kystbeskyttelseslag, som får til opgave at etablere kystbeskyttelsen, herunder udbygge det eksisterende dige. Som følge heraf vil forpligtelserne i relation til det nuværende dige reelt blive overdraget til kystbeskyttelseslaget med henblik på videre etablering.

I forbindelse med kapital 1a-processen har flere grundejere kontaktet kommunen, idet grundejerne ikke finder, at diget er vedligeholdt tilstrækkeligt. Derudover mener de omkringliggende grundejere, at diget ikke er tilstrækkeligt højt, da digehøjden i 1993 blev fastsat til kote + 2,25 meter.

Grundejernes henvendelser giver juridisk set anledning til at overveje to problemstillinger, nemlig:

1. Er kommunen forpligtet til at vedligeholde diget frem til kystbeskyttelseslagets overtagelse af diget, herunder hvilken stand skal diget være i ved overdragelsen af diget til kystbeskyttelseslaget?

26. juni 2018

J.nr. 326396-SHR

Line Marie Pedersen

Advokat

DLA Piper Denmark
Advokatpartnerselskab (CVR-nummer 35 20 93 52) er en del af det globale advokatfirma DLA Piper, der opererer via flere særskilte juridiske enheder. Vores kontorer i Danmark ligger på Rådhuspladsen 4, 1550 København V, og DOKK1, Hack Kampmanns Plads 2, Niveau 3, 8000 Aarhus C.

På www.dlapiper.com findes en liste over kontorer og firmaoplysninger

Hovedtelefonnummer i Danmark:
+45 33 34 00 00

2. Hvis ikke vedligeholdelsesstanden på diget forbedres inden overdragelsen til kystbeskyttelseslaget, hvem skal så afholde evt. ekstraomkostninger, der skyldes manglende vedligeholdelse i forbindelse med etableringen af det forhøjede dige?

I nærværende notat behandles de ovennævnte problemstillinger.

2. Konklusioner og anbefaling

En pligt til at vedligeholde et dige følger som udgangspunkt af konkret tilladelse fra Kystdirektoratet til at etablere diget.

Diget i Halsskov blev etableret længe før kystbeskyttelseslovens ikrafttræden, men det blev i 1993 udvidet efter ikrafttrædelsen af loven. Vi vurderer, at en tilladelse til udvidelsen af diget var påkrævet, men at den ikke er indhentet.

Kystdirektoratet ville med stor sandsynlighed have pålagt Slagelse Kommune et vilkår om at foretage vedligehold af diget, hvis der var indhentet tilladelse til udvidelsen af diget i 1993.

Vi vurderer ikke, at Slagelse Kommune kan opnå en bedre retsstilling i relation til vedligeholdelse, end ville være tilfældet, hvis kommunen havde indhentet de nødvendige tilladelser i 1993.

Vi vurderer derfor, at der påhviler Slagelse Kommune en pligt til at vedligeholde diget, og vi vurderer ikke, at denne pligt påhviler andre grundejere end Slagelse Kommune.

En særlig problemstilling i relation hertil er imidlertid, at det vil være vanskeligt for de omkringliggende grundejere at håndhæve vedligeholdelsespligt. Kystdirektoratet vil derimod kunne håndhæve pligten i tilfælde af en retlig lovliggørelse af diget.

Selvom grundejerne ikke i sig selv kan håndhæve vedligeholdelsespligten, vurderer vi ikke, at det vil være sagligt af Slagelse Kommune at pålægge et kystbeskyttelseslag at afholde de omkostninger, der er forbundet med, at der ikke foreligger en tilladelse til diget med en vedligeholdelsespligt, og at kommunen ikke har vedligeholdt diget.

På grundlag af det modtagne materiale vurderer vi, at kommunen ikke er forpligtet til at foretage forhøjelse af diget. Efter vores vurdering afviger diget ikke fra de dimensioner, der var forudsat ved digets udvidelse i 1993.

Om der i øvrigt er behov for at vedligeholde diget, således at det kan anses for at være forsvarligt og i god stand, beror på en teknisk vurdering, som vi ikke kan foretage. Slagelse Kommune har oplyst, at diget er blevet sædvanligt og løbende vedligeholdt. Vi anbefaler, at Slagelse Kommune udarbejder et teknisk notat over digets vedligeholdelsesmæssige tilstand.

Såfremt Slagelse Kommune ikke overleverer diget i vedligeholdt stand til kystbeskyttelseslaget, vurderer vi, at Slagelse Kommune vil være forpligtet til følgende:

1. enten at godtgøre kystbeskyttelseslaget evt. omkostninger, laget har ved at gennemføre vedligehold så diget bliver forsvarligt,
2. eller at godtgøre kystbeskyttelseslaget de evt. meromkostninger, der ved udvidelse af diget kan være, som en direkte følge af det manglende vedligehold.

Sidstnævnte indebærer dog, at kommunen har den økonomiske risiko som følge af manglende vedligehold frem til udvidelsen af diget.

Slagelse Kommune anbefales derfor i forbindelse med udarbejdelse af det tekniske notat om digets vedligeholdelsesmæssige tiltag, at Slagelse kommune får udarbejdet estimater af omkostningerne ved på den ene side at aflevere diget i vedligeholdt stand til kystbeskyttelseslaget, og på den anden side at bevare risikoen for skader og tab frem til digeudvidelsen, herunder afdækning af tab kombineret med betaling meromkostninger ved anlægsprojektet som følge af manglende vedligehold.

3. Faktiske omstændigheder

Diget i Halsskov blev efter det oplyste etableret i slutningen af 1800-tallet. Vi ved ikke, om der oprindeligt forelå tilladelse til diget. Det lægges til grund, at der ikke foreligger en tilladelse til etablering af diget.

Kommunen er ikke bekendt med, hvem der har etableret diget, men kommunen har i løbet af 1900-tallet fået ejerskab til de grunde, hvorpå diget er beliggende.

I 1983/84 blev diget renoveret. Der blev i den forbindelse gjort indsigelse mod, at diget blev renoveret uden Kystinspektoratets tilladelse. Kystinspektoratet mente dog ikke, at der skulle indhentes tilladelse til renoveringer. Kystinspektoratet meddelte i brev af 15. juni 1984 Slagelse Kommune det følgende:

”Idet der henvises til Deres breve af 25. maj og 8. juni 1984, j.nr. 06.08.01Go1, samt det tilsendte tegningsmateriale, kan man meddele, at der ikke herfra ses nogen grund til at tage hensyn til Danmarks Naturfredningsforenings lokalafdelings henvendelse, idet det altid er digeejernes pligt at holde diget i god og forsvarlig stand, jfr. Digelovens bestemmelser. Samtidig gør man opmærksom på, at der intet må foretages på diget og de dertil hørende områder uden digeejernes samtykke. (Naturfredningsnævnet kan f.eks. ikke fastsætte regler for færdsel, skiltning eller lignende uden kystbeskyttelseslagets samtykke.)”

I 1993 blev der ligeledes udført arbejder på diget.

Det fremgår af referat af møde med visse grundejere den 10. marts 1993, at Slagelse Kommune ønskede at forlænge diget mod syd og vest. Højden af forlængelsen skulle være kote + 2,25 meter for at sikre mod sætninger, som forventedes at udgøre ca. 20-30 cm.

Det synes at følge af mødereferatet, at den højde, der omtaltes, alene skulle angå udvidelserne af diget, og ikke den allerede eksisterende del af diget.

Dette understreges af brev 24. september 1993 fra teknisk forvaltning til en grundejer:

”Det bemærkes, at diget opbygges, så det har en højde på min. 1,75 m og ikke 1,45 m (som nævnt i ovennævnte brev).

De strækninger, der er nyetableret ud for Granskoven, er planlagt udført i en højde på 2,25 m (det vil sige med en overhøjde i forhold til de 1,75 m for at sikre imod sætninger).

[...]

Endelig kan oplyses, at der endnu ikke er truffet beslutning om eventuel yderligere forhøjelse af digerene til sikring imod større vandstandshøjde end den vandstand, der opstod ved stormfloden i februar 1993.”

Endelig fremgår det af fremsendte politiske beslutningsmateriale, at eksisterende diger i Korsør Kommune havde en kote på + 1,75.

På den baggrund lægges det til grund, at det eksisterende dige ved Halsskov blev opbygget til kote + 1,75 i 1993, og at der samtidig skete en udvidelse af diget. Højden på udvidelsen af diget ved Grandskoven udgjorde kote + 2,25 for at sikre mod sætninger.

Efter det oplyste blev genopbygningen og udvidelsen af diget i 1993 gennemført uden tilladelser fra Kystdirektoratet.

4. Overordnet om vedligeholdelsespligter vedrørende kystbeskyttelses-anlæg

Vedligeholdelsesforpligtelser i forhold til kystbeskyttelsesanlæg kan overordnet inddeles i to typer pligter, nemlig:

1. Pligten til at bidrage økonomisk til et kystbeskyttelsesanlæg (bidragspligt), jf. kystbeskyttelseslovens § 9a.
2. Pligten til rent fysisk at gennemføre vedligehold. Kravet følger ikke direkte af kystbeskyttelseslovens ordlyd, men der er typisk indsat vilkår i tilladelser til etablering af kystbeskyttelse, om at det påhviler tilladelsens adressat at vedligeholde anlægget, så det er i god og forsvarlig stand, jf. Kystdirektoratets vejledning om kystbeskyttelsesloven.

4.1 Økonomiske bidrag til et dige

Som anført regulerer kystbeskyttelsesloven § 9a udtømmende muligheden for at pålægge ejere af fast ejendom, der beskyttes af kystbeskyttelsesanlæg, at bidrage økonomisk til et anlæg.

Derudover kan grundejerne naturligvis frivilligt aftale at deles om udgifterne til vedligeholdelse.

Retsstillingen i kystbeskyttelsesloven er en videreførelse af § 6 i digeloven fra 1874. Det følger således af bestemmelsen, at man for at kunne pålægge andre grundejere forpligtelse til at deltage i vedligeholdet af et dige, skulle indgå mindelig overenskomst herom eller indbringe sagen for Landvæsenkommissionen:

”§ 6. Saafremt Nogen maatte formene, at et Dige, som han agter at opføre til Beskyttelse for sin Eiendom mod Oversvømmelser fra Havet eller Fjordene, ogsaa vil komme andre Eiendomme til Gode, og at disses Eiere derfor bør deltage i de med Digets Opførelse og Vedligeholdelse mv forbundne Udgifter, kan han i Mangel af mindelig Overenskomst indbringe Spørgsmaalet herom for Landvæsenskommissionen. Denne har da at undersøge, om Diget vil kunne tjene til Beskyttelse for alle eller nogle af de af Rekvirenten opgivne Eiendomme, og om den Fordel, der herved vil opnaa for disse, er af den Betydning, at det bør paalægges deres Eiere at deltage i de ved Diget foranledigede Udgifter. Befindes dette at være Tilfældet, har Kommissionen at bestemme Digets Retning, Størrelse og øvrige Beskaffenhed, hvilke Eiendomme der bør deltage i Udgifterne ved Diget, samt at fastsætte det Forhold, i hvilket de skulle bidrage.

Paa lignende Maade bliver der at forholde naar et Digeanlæg alt er paaabegyndt, saavel som naar det agtes udvidet saaledes, at det afgiver bedre Beskyttelse eller Beskyttelse for flere Eiendomme end hidtil, og Andre end de, der hidtil have bidraget, ønskes tilpligtede at deltage i Udgifterne ved Anlæggets Fuldendelse eller Udvidelse og dets fremtidige Vedligeholdelse mv.

Afgiver et allerede eksisterende Dige Beskyttelse for flere Eiendomme mod Oversvømmelse fra Havet eller Fjordene, medens dog kun enkelte af de paagjældende Eiendommers Eiere hidtil have draget Omsorg for dets Bevarelse, skal enhver af disse kunne fremsætte Fordring paa, at ogsaa de andre Eiendommers Eiere for Fremtiden skulle deltage i Udgifterne ved Diget, med mindre der enten lige overfor disse eller lige overfor det Offentlige maatte paahvile dem, der nu vedligeholder Diget, en særlig forpligtelse hertil. Hvad navnlig ældre Inddæmningsdiger (jfr § 19) angaar, skal den heromhandlede Fordring i intet Tilfælde kunne gøres gjældende lige overfor Eiere af Eiendomme, der ikke skyldte Inddæmningen deres Tilblivelse. I Mangel af mindelig Overenskomst afgjør Landvæsenskommissionen, hvorvidt den fremsatte Fordring kan anses berettiget. I bekræftende Fald bestemmer den, hvilke Eiendomme der bør deltage i Udgifterne ved Diget, samt i hvilket Forhold de skulle bidrage.” (understreget her)

Med andre ord har det siden 1874 været påkrævet, at en grundejer foretager sig noget aktivt, for at få andre beskyttede grundejere til at bidrage økonomisk til vedligeholdet af et dige.

4.2 Fysisk gennemførelse af vedligeholdelse

Kystbeskyttelsesloven regulerer ikke indholdet af den fysiske vedligeholdelsespligt.

Det fremgår dog af Kystdirektoratets vejledning til kystbeskyttelsesloven, at der sædvanligvis stilles vilkår i tilladelser til kystbeskyttelse om, at anlægget skal holdes i god og forsvarlig stand.

Ligeledes blev det beskrevet i Kystinspektoratets brev af 15. juni 1984, at det ifølge direktoratets opfattelse påhviler ejeren af et dige at vedligeholde et dige i ”god og forsvarlig stand”.

Samme formulering er i dag anvendt på Kystdirektoratets hjemmeside, hvor følgende fremgår:

”Hvornår skal der søges om tilladelse?

Etablering, ændring eller genoprettelse af kystbeskyttelse samt ændringer af terrænet må kun udføres efter tilladelse af Kystdirektoratet. Vedligeholdelse af lovlig anlagt kystbeskyttelse kan ske uden tilladelse, da ejeren af kystbeskyttelsen har pligt til at holde det i god og forsvarlig stand.”

Vi har spurgt Kystdirektoratet, hvornår det blev sædvanligt at stille vilkår i tilladelser til kystbeskyttelse, om at ejeren skulle vedligeholde anlægget i god og forsvarlig stand. Dertil har Kystdirektoratet ved mail af 13. juni 2018 svaret:

”Kystdirektoratet i de fleste sager har anvendt vilkåret siden 1988, hvor kystbeskyttelsesloven trådte i kraft.”

Vi vurderer, at en sådan vedligeholdelsespligt efter omstændighederne antages at påhvile eksempelvis ejere af grunde, hvorpå et kystbeskyttelses anlæg er placeret, herunder hvor der fejlagtigt ikke er søgt tilladelser til etablering af kystbeskyttelsesforanstaltninger.

4.3 Indholdet af pligt til at foretage fysisk vedligeholdelse

Kystdirektoratets vilkår om at holde anlægget i forsvarlig stand formuleres generelt:

”Anlæggets ejer forpligter sig til at vedligeholde anlægget i god og forsvarlig stand.”

Vilkåret ordlyd giver ikke konkret vejledning om forståelsen af, hvad der ligger i god og forsvarlig stand.

Ud fra vilkårets ordlyd er det eksempelvis uklart, om forsvarlighedskriteriet skal forstås således, at vedligeholdelsen skal være forsvarlig for ejeren, eller om vedligeholdelsen også skal være forsvarlig for omverdenen, herunder evt. andre grundejere, der, uden at være bidragspligtige eller indehavere af tilladelsen til anlægget, måtte være beskyttet af anlægget.

Da vilkåret er generelt formuleret, sammenholdt med det forhold at en grundejer eller en gruppe af grundejere godt kan søge om tilladelse til etablering af kystbeskyttelsesanlæg, uden at alle beskyttede grundejere deltager og bidrager, kan det efter vores vurdering ikke antages, at vilkåret alene har til formål at varetage interesserne for den grundejer, der har søgt om tilladelse til kystbeskyttelse. Vilkaåret må således antages at være baseret på en mere generel interesse i, at kystbeskyttelse skal være i forsvarlig stand.

Os bekendt foreligger der ikke trykt praksis om fortolkningen af, hvad der nærmere ligger i, at diget skal holdes i god og forsvarlig stand.

Vi har imidlertid anmodet Kystdirektoratet om aktindsigt i alle afgørelser, direktoratet har truffet om håndhævelse af vedligeholdelsesvilkåret. Kystdirektoratet har ved mail af 13. juni 2018 oplyst, at en søgning, som går tilbage til 2010, viser, at der ikke er truffet egentlige afgørelser. Det kan således lægges til grund, at Kystdirektoratet ikke aktivt håndhæver forpligtelsen til at vedligeholde et dige i god og forsvarlig stand.

Kystdirektoratet har dog fremsendt 23 mails og breve, hvori de har rådgivet borgere om indholdet af vedligeholdelsesforpligtelsen.

De 23 fremsendte mails og breve er alene udtryk for vejledende tilkendegivelser til borgerne, oftest om hvordan de er berettigede til at vedligeholde kystbeskyttelsesanlæg, og i mindre grad hvilke pligter de konkret har.

På grundlag af de 23 mails og breve til borgere, vurderer vi imidlertid, at pligten til at vedligeholde et dige i god og forsvarlig stand kan forstås på bl.a. følgende måde:

- Diget skal vedligeholdes således, at det opretholder den ønskede og tilfødte effekt. Med andre ord skal diget forventes at kunne modstå påvirkninger fra højvande og stormflod op til den højde, diget oprindeligt er

beregnet til at beskytte mod. Hvis anlægget har mistet sin kystbeskyttende funktion grundet manglende vedligeholdelse vil ethvert tiltag med henblik på at genoprette funktionen kræve fornyet tilladelse efter kystbeskyttelsesloven.

- Skader og huller i diget skal udbedres.
- Materialer, herunder sten, som er faldet af diget skal om muligt føres tilbage til diget. Der er i det fremsendte materiale divergerende udmeldinger om, hvorvidt tilførsel af nye sten til et dige kræver tilladelse fra Kystdirektoratet.
- Beskadiges et dige ved stormflod, skal det genopbygges/genoprettes. Retten til at foretage genopbygning/genoprettelse et ødelagt anlæg som led i vedligeholdelse kan fortabes, eksempelvis hvis man ikke har genopbygget et dige 3 år efter en stormflod. I så fald skal der søges ny tilladelse til genopbygning.
- Diger opført før 1988, hvor kystbeskyttelsesloven trådte i kraft, kan vedligeholdes til dets oprindelige stand, hvis det løbende har været vedligeholdt.
- Der må ikke ske forhøjelse, udvidelse eller ændring i materialer uden tilladelse fra Kystdirektoratet. Herunder kræver terrænændringer tilladelse fra Kystdirektoratet.

Foruden det ovennævnte indhold af vilkår i tilladelser, vurderer vi også, diget skal være forsvarligt at færdes på, forudsat at diget er beregnet til færdsel og i øvrigt er tilgængeligt for offentligheden. Dette kan ikke udledes af Kystdirektoratets praksis, men er baseret på erstatningsretlige risikobetragtninger.

5. Vurdering af kommunens vedligeholdelsespligt

5.1 Er der en pligt til at vedligeholde diget?

I forbindelse med udvidelsen af diget i 1993, skulle der efter vores vurdering have været søgt tilladelse fra Kystdirektoratet, jf. dagældende kystbeskyttelseslov § 16. Dette begrundes i, at en udvidelse af diget i længden klart går ud over hvad der kan anses for at være vedligehold af diget.

I forbindelse med en ansøgning om tilladelse, ville Kystdirektoratet have hjemmel til at stille vilkår til det samlede kystbeskyttelses anlæg, som ikke tidligere var omfattet af en tilladelse. Som det fremgår af Kystdirektoratets email af 13.

juni 2018, ville en sådan tilladelse med stor sandsynlighed have indeholdt et vilkår om, at adressaten for tilladelsen til diget skulle vedligeholde diget i god og forsvarlig stand.

Vi vurderer, at Slagelse Kommune ikke kan opnå en bedre retsstilling end hvis de rette tilladelser havde været søgt i forbindelse med udvidelsen af diget. Dette navnlig i lyset af, at hvis diget måtte blive retlig lovliggjort i dag, ville der med meget stor sandsynlighed blive stillet vilkår om, at tilladelsens adressat (indtil videre Slagelse Kommune), skal vedligeholde diget i god og forsvarlig stand.

Spørgsmålet er herefter, om et sådant vilkår om vedligeholdelse kan håndhæves.

Når en vedligeholdelsespligt indføres som vilkår i en tilladelse til etablering af kystbeskyttelse, kan Kystdirektoratet håndhæve vilkåret.

Det kan ikke antages, at omkringliggende grundejere kan håndhæve et vilkår fra en tilladelse. Sådanne grundejere må således være henvist til at klage til Kystdirektoratet, som derpå kan vurdere, om der er grundlag for håndhævelse af vilkåret.

I denne situation, hvor der ikke foreligger en tilladelse til etablering af kystbeskyttelse, er det således tvivlsomt, hvem der kan håndhæve kommunens vedligeholdelsespligt.

Man kunne dog godt forestille sig en situation, hvor Kystdirektoratet bliver bekendt med, at diget er opført uden tilladelse, og som led i en retlig lovliggørelse pålægger vilkår om vedligeholdelse.

Selvom der formentlig kun tvivlsomt kan ske konkret håndhævelse fra ejerne af de omkringliggende grunde, vurderer vi, at vedligeholdelsespligten kan få betydning i forbindelse med overdragelsen af et dige til et kystbeskyttelseslag.

Baggrunden herfor er, at det efter vores vurdering kan anses for usagligt, at en kommune de facto pålægger borgerne bagudrettede forpligtelser, som kommunen selv skulle have udført, eller som kommunen alene kan undlade at udføre, fordi kommunen ikke har søgt de rette tilladelser til etableringen af et dige.

5.2 Hvem påhviler pligten til at vedligeholde diget?

Da der ikke foreligger præcise oplysninger om tidspunktet for digets etablering, samt om evt. tilladelser i forbindelse hermed, har vi ikke mulighed for at vurdere, i) om der foreligger en tilladelse til digets etablering, ii) om tilladelsen indeholder vilkår for vedligehold, og iii) hvem disse vilkår påhviler. Det lægges til grund, at der ikke er opnået tilladelse til etablering af diget.

Som anført ovenfor har man siden 1874 skullet man foretage sig noget aktivt for at andre grundejere kunne pålægges at bidrage til omkostningerne til vedligehold, mens pligten til fysisk vedligeholdelse ikke har været lovfæstet.

I mangel af dokumentation for at andre grundejere ved mindelig overenskomst, afgørelse fra Landvæsenkommissionen, jf. digelovens § 6, eller afgørelse efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a, er blevet pålagt af deltage økonomisk i vedligeholdelsen af diget, kan Slagelse Kommune som ejer af den grund, hvorpå diget er beliggende, næppe kræve at andre grundejere deltager i vedligeholdelsen.

Dette gælder uagtet om diget måtte være opført før 1874, da bestemmelsen i digelovens § 6 foreskriver samme procedure for eksisterende diger.

Når Slagelse Kommune ikke kan kræve økonomiske bidrag til vedligeholdelsen fra andre grundejere, er der heller ikke grundlag for at antage, at en evt. pligt til at foretage fysisk vedligeholdelse, kan påhvile andre end Slagelse Kommune.

Vi vurderer derfor, at pligten til at vedligeholde diget påhviler Slagelse Kommune.

Spørgsmålet er herefter, om det kan antages at gøre en forskel, at diget i nærværende sag reelt er beliggende på nogle ejendomme, som ikke opnår beskyttelse.

Dette kan efter vores vurdering ikke antages at føre til andet resultat, eftersom diger også opføres til beskyttelse af andre ting end fysiske ejendomme, ligesom det ikke har været muligt på matrikelkortet eller luftfotos at konstatere, om der rent faktisk lå ejendomme på de pågældende matrikler i slutningen af 1800-tallet.

Dertil kommer, at det ikke ændrer på, at der ikke foreligger dokumentation for, at andre grundejere skal bidrage til vedligeholdet af anlægget.

Det forhold, at diget er beliggende på kommunalt ejede ejendomme, spiller også ind her. Kommunen kan ikke pålægge borgere omkostninger til vedligeholdelse uden eksplicit hjemmel, og dokumentation for procedurerne i digeloven – nu kystbeskyttelsesloven – som udtømmende regulerer proceduren for pålæggelse af bidrag til vedligehold er opfyldt.

Som følge heraf er vi mest tilbøjelige til at mene, at en evt. pligt til at foretage vedligehold af diget og afholde omkostninger hertil påhviler Slagelse Kommune som grundejer.

5.3 Indholdet af vedligeholdelsespligten

I 1993 aftalte Korsør Kommune med visse grundejere, at af diget opbygges til kote + 1,75 og udvides. Kote på udvidelsen skulle være + 2,25.

Det fremgår imidlertid klart af referat af møde med grundejerne den 10. marts 1993, at der måtte ventes at ske sætninger i digematerialet, således at diget med sætninger på 20-30 cm ville ende med at være ca. kote + 2,0.

Det fremgår af nivellementsplan af 27. februar 2014, digets sydlige og vestlige dele er minimum + 2,0 meter, hvorimod den midterste del af diget er lidt lavere.

Det fremgår ligeledes af nivellementsplan af 27. februar 2014, at koterne for diget er + 2,65 meter, hvor diget er højest, og + 1,75 meter, hvor diget er lavest. Størstedelen af de målte koter er beliggende højere end 2 meter.

På baggrund af ovenstående finder vi ikke, at grundejerne med rette kan hævde, at der er indgået aftaler om, at digets kote skulle være + 2,25 meter i dag. Med andre ord vurderer vi ikke, at grundejerne har nogen berettiget forventning om, at Slagelse Kommune foretager forhøjelse af diget.

Herefter består spørgsmålet navnlig i, om Slagelse Kommune er forpligtet til at foretage almindeligt vedligehold af diget frem mod overdragelse af diget til kystbeskyttelseslaget.

Det er en teknisk vurdering, om diget er forsvarligt. Vi kan ikke vurdere, om diget er tilstrækkeligt vedligeholdt i dag. Slagelse Kommune har oplyst, at der er foretaget løbende vedligeholdelse af diget. Slagelse Kommune må dog foretage en konkret vurdering af, om diget kan modstå stormflod op til + 1,75 meter henholdsvis + 2,0 meter, herunder om det er forsvarligt at undlade at reetablere evt.

ødelagte dele af diget, samt om diget er sikkert at færdes på. Vi anbefaler, at Slagelse Kommune udarbejder et notat om diget vedligeholdelsesmæssige tilstand.

Såfremt diget ikke kan anses for forsvarligt, vurderer vi, at Slagelse Kommune er forpligtet til at gennemføre vedligeholdelse af diget således, at det bringes i god og forsvarlig stand. Som følge heraf har det kystbeskyttelseslag, der skal overtage diget med henblik på udbygning mv., krav på at overtage diget i god og forsvarlig stand.

Om vedligeholdet konkret kræver tilladelse, er ligeledes en teknisk vurdering, hvilket vi således ikke kan forholde os til på det foreliggende grundlag.

Såfremt Slagelse Kommune ikke overleverer diget i vedligeholdet stand til kystbeskyttelseslaget, vurderer vi, at Slagelse Kommune vil være forpligtet til at godtgøre kystbeskyttelseslaget enten de omkostninger, kystbeskyttelseslaget har ved at gennemføre vedligehold så diget bliver forsvarligt, eller de meromkostninger, der ved udvidelse af diget kan være, som en direkte følge af det manglende vedligehold. Sidstnævnte indebærer dog, at kommunen har den økonomiske risiko som følge af manglende vedligehold frem til udvidelsen af diget, jf. pkt. 6 nedenfor.

6. Konsekvenser af manglende vedligeholdelse af diget

Kommuner kan blive erstatningsansvarlige som myndighed såvel som grundejer.

Myndighedsansvaret kan eksempelvis komme i spil, hvis kommunens veje, forsyningsledninger etc., giver borgerne anledning til tab. Et sådant kommer på tale, når kommunen ved lov eller kommunalfuldmagten er pålagt bestemte opgaver eller et bestemt serviceniveau, som ikke løses (tilstrækkeligt godt).

I nærværende situation er kommunen imidlertid underlagt en pligt, som mange andre grundejere også er underlagt. Som følge heraf er ansvarsstandarden som grundejer ikke anderledes, end hvad der måtte gælde for enhver anden grundejer, dvs. den er baseret på, om Slagelse Kommune har handlet ansvarspådragende.

Det kan på den baggrund ikke udelukkes, at Slagelse Kommune kan blive erstatningsansvarlig for tab, borgerne måtte lide som følge af, at diget ikke er vedligeholdt i god og forsvarlig stand. Et evt. erstatningsansvar forudsætter dog, at de

almindelige erstatningsbetingelser er opfyldt, herunder at der er årsagssammenhæng mellem det manglende vedligehold og den skete skade.

6.1 Eventuel afdækning af risiko ved manglende vedligehold

Kommunen er forpligtet til at vedligeholde diget i god og forsvarlig stand, også selvom diget i nær fremtid skal udvides.

Der er dog her tale om en særegen situation, hvor diget alligevel skal udvides i 2019 eller 2020. Det lægges til grund, at diget efter udvidelsen vil være i god og forsvarlig stand.

Da diget bl.a. vil skulle forhøjes, må det antages, at de fliser, de omkringliggende grundejere mener er forsvundet eller ikke ligger rigtigt, som minimum vil skulle omlægges, og om muligt helt vil skulle fjernes.

Såfremt der konkret er behov for at vedligeholde med henblik på, at diget bliver forsvarligt, og at vedligeholdelsesarbejder er omkostningsfulde på en måde, som ikke står mål med, at diget snart skal udvides, er det muligt, at Slagelse Kommune ikke har lyst til at poste penge i vedligeholdelsesarbejder, når diget alligevel skal udvides.

Er det tilfældet, anbefaler vi, at Slagelse Kommune afsøger mulighederne for, at diget på en mindre omkostningsfuld måde kan afdække kommunens økonomiske risici ved ikke at overholde vedligeholdelsesforpligtelsen. Eksempler på muligheder, der kan undersøges nærmere, kan være (ikke udtømmende, da en teknisk vurdering er påkrævet):

- Etablering af midlertidig sikring i tilfælde af stormflod.
- Sikring af at færdsel er sikkert.
- Andre tiltag, der kan sikre digets forsvarlighed, evt. på midlertidig basis.

I tilfælde stormflod eller ekstrem højvande kan Slagelse Kommune muligvis sikre digets forsvarlighed ved at etablere midlertidig kystbeskyttelse.

Eftersom diget i så fald fortsat ikke vil være forsvarligt vedligeholdt, er det imidlertid ikke givet, at en sådan sikring vil fritage Slagelse Kommune for et evt. ansvar for skader ved eksempelvis stormflod. Dertil kommer, at løsningen i sagens natur ikke sikrer mod evt. krav i anledning af, at færdsel på diget er farligt eller lignende.

Med andre ord indebærer denne løsning en økonomisk risiko for Slagelse Kommune. Risikoen begrænses dog i forhold til den risiko, der består i dag, såfremt diget ikke er forsvarligt vedligeholdt.

Kystbeskyttelseslaget vil ikke kunne pålægges at udføre midlertidig vedligeholdelse som følge af kommunens manglende vedligeholdelse. Som følge heraf bør Slagelse Kommune fastholde den midlertidige sikring frem til der er sket udvidelse af diget, som derefter må antages at være forsvarligt.

De ovennævnte foranstaltninger kan naturligvis også ende med at blive omkostningstunge, herunder også i form af mandetimer anvendt i kommunalt regi.

Slagelse Kommune anbefales derfor først at få udarbejdet et notat om digets vedligeholdelsesmæssige tilstand, og i den forbindelse at få udarbejdet estimer af omkostningerne ved på den ene side at aflevere diget i vedligeholdt stand til kystbeskyttelseslaget, og på den anden side at bevare risikoen for skader og tab frem til digeudvidelsen, herunder afdækning af tab kombineret med betaling meromkostninger ved anlægsprojektet som følge af eventuel manglende vedligehold.

København, den 26. juni 2018

Line Marie Pedersen

Christine Rahbek Lindhard