

ET.2021.100

Hvad forstås ved “gravearbejde” i Ledningsejerlovens forstand – en kommentar til Højesterets dom i UfR 2021.103 H.

- ♦ Højesterets flertal har med dom af 12. oktober 2020 (UfR 2021.103) fundet, at der forud for udførelse af grøfterensning på offentligt vejareal ikke skulle foretages forespørgsel i Ledningsejerregisteret, idet der ikke var tale om “gravearbejde” omfattet af Ledningsejerloven. Efter en gennemgang af dommen drøftes i artiklen, om indholdet af betegnelsen “gravearbejder” er ændret med dommen og hvilke konsekvenser dette forventes at få for fremtidige gravearbejder.

Af advokat Christian Just Werenberg, WSCO Advokater

Højesteret dom (UfR2021.2103H)

I forbindelse med kommune K's oprensning af en vejgrøft blev et telekabel tilhørende A beskadiget, idet K's grøfterenser skar kablet over. A rejste herefter over for K krav om erstatning for skaden. Maskinens maksimale arbejdsdybde var 10 cm, og den kunne maksimalt grave sig 8 cm ind i siden på en grøft.

Ledningsejeren gjorde under sagen gældende, at arbejdet med grøfterensning var omfattet af ledningsejerloven, at kommunen ikke havde sikret sig, at arbejdet kunne udføres uden risiko for skader, og at kommunen havde forsømt sin pligt til at forespørge i Ledningsejerregisteret.

Kommunen gjorde gældende, at kommunen ikke havde udført arbejde omfattet af ledningsejerloven, at der var tale om en nødvendig vedligeholdelsesopgave, og at grøfterenseren ikke fjernede andet materiale end organisk materiale (blade, grene osv.) i bunden af grøften. Kommunen gjorde således gældende, at kommunen ikke var forpligtet til at indhente ledningsoplysninger i henhold til ledningsejerlovens § 9, samt at dette i øvrigt ville forbundet med uforholdsmæssige store ressourcemæssige og administrative vanskeligheder.

Højesterets flertal fandt indledningsvis, at forespørgselspligten i lovens § 9 omfatter “gravearbejder”, og at dette begreb omfatter *“... alle fysiske arbejder, som kan beskadige nedgravede ledninger, herunder også skydning af ledninger gennem jorden, boring af huller, grubning eller nedramning af rør, pæle, pløkker eller spyd.”*

Der næst anførte Højesterets flertal, at der i 2009 blev indsat i hjemmel til at undtage visse erhvervmæssige gravearbejder fra pligten til at indhente oplysninger fra ledningsejerregistret, og at det i den forbindelse blev anført, at det drejede sig om at undtage almindelig jordbearbejdning og overfladiske gravearbejder foretaget af erhvervmæssige aktører inden for landbrug, i private haver og lignende. Som eksempler på arbejder, der kunne blive undtaget, nævntes pløjning, anlæg af terrasser, bede m.v.

Herefter anførte Højesterets flertal:

“Det er efter vores opfattelse nærliggende ud fra en naturlig sproglig forståelse af ordet »gravearbejder«, at udtrykket ikke omfatter overfladiske jordarbejder, og de eksempler på gravearbejder, der er nævnt i lovens forarbejder, vedrører heller ikke sådanne arbejder.”

Herefter omfatter begrebet “gravearbejder” ikke overfladiske jordarbejder, og flertallet tillagde det i den forbindelse betydning, at grøfterenseren ikke var beregnet til at grave og at den maksimalt kan arbejde sig 8 cm ind i siden på en grøft.

Afslutningsvis bemærkes vedrørende flertallets præmisser, at det heri anføres, at der i ledningsejerloven er hjemmel til at fritage erhvervmæssige gravearbejder fra forespørgselspligten. Sådanne

fritagelser er, som det fremgår ovenfor, indført ved bekendtgørelse for landbrugsjord og for private grunde, men ikke for offentlige vejarealer. Der er således ikke udstedt bekendtgørelse, der fritager arbejder svarende til de omhandlede (overfladiske jordarbejder på offentligt vejareal) fra forespørgselspligten. Det skal hertil kort bemærkes, at det ikke er et emne for nærværende artikel at undersøge eventuelle komplikationer forbundet med, at Højesteret med den omhandlede dom etablerer en undtagelse til en lovbestemt pligt på et område, hvor en hjemmel til at fastsætte en sådan undtagelse ikke er udnyttet. Det er heller ikke et emne for nærværende artikel, om den nævnte hjemmel nu kan udnyttes ved bekendtgørelse.

Om ledningsejerloven og tilhørende bekendtgørelser

Med lov om registrering af ledningsejere (lov 2004-02-24 nr. 119) etableredes et ledningsejerregister, der i dag er et omdrejningspunkt i beskyttelsen (og dermed den stabile drift) af den nedgravede infrastruktur i Danmark. Siden har ledningsejerregistret fået stor praktisk betydning ved projektering, tilrettelæggelse og udførelse af alt fra ændring af fortovs kant til større udgravninger, pilotering m.v.

Da nærværende artikels omdrejningspunkt er den nævnte Højesteretsdom, vil der i det følgende alene ske nedslag i de dele af lovgrundlaget, der har relevans for de problemfelter, der fremgår af dommen. I store træk har senere lovændringer vedrørende de omhandlede problemfelter vedrørt præciseringer af gældende ret, og der tages derfor nedenfor udgangspunkt i gældende ret.

Lovens formål er beskrevet i § 1, hvoraf fremgår, at *“Loven har til formål gennem etablering af Ledningsejerregistret at reducere antallet af skader på ledninger nedgravet i jord eller nedgravet i eller anbragt på havbunden....”*

Definitionen af begrebet “gravearbejde” har fra lovens ikrafttræden desuden været defineret i en tilhørende bekendtgørelse om registrering af ledningsejere. Af den seneste bekendtgørelse (2019-12-17 nr. 1473) fremgår af § 10, stk. 2:

“Stk. 2. Ved gravearbejder forstås enhver form for fysisk arbejde, som kan beskadige ledninger med tilhørende anlæg nedgravet i jord eller nedgravet i eller anbragt på havbunden, herunder eksempelvis skydning af ledninger gennem jorden, boring af huller, grubning eller nedramning af rør, pæle, pløkker eller spyd.”

En ledningsejer omfattet af loven har pligt til at registrere sine ledninger i Ledningsejerregisteret, jf. § 6, jf. § 7, og dette modsvares af, at en graveaktor forud for udførelse af gravearbejdet har pligt til at forespørge i Ledningsejerregisteret efter eksisterende ledninger i det søgte graveområde, jf. § 9. Senest 2 timer efter forespørgslen skal de ledningsejere, der har ledninger i det pågældende

søgeområde, fremsende de nødvendige ledningsoplysninger til graveaktøren.

Pligten til at forespørge i ledningsejerregisteret fremgår af ledningsejerlovens § 9, stk. 1:

“Graveaktøren skal indhente oplysninger fra Ledningsejerregistret om, hvilke ledninger der findes i hele graveområdet. Når Ledningsejerregistret har modtaget ledningsoplysninger fra ledningsejerne, jf. § 8, stk. 1, gøres disse straks tilgængelige for graveaktøren. De nødvendige ledningsoplysninger skal være indhentet, inden gravearbejdet påbegyndes.”

Forespørgselspligten gælder således som udgangspunkt både private og offentlige bygherrer og entreprenører, som på vegne af bygherren udfører gravearbejder. Derudover omfatter det vejareal, der forespørges på, det samlede, faktiske vejanlæg for offentlige veje og private fællesveje, uanset om disse er matrikulært udskilt.

Det klare udgangspunkt er derfor, at en professionel (ikke-privat) graveaktør forud for udførelse af gravearbejde har pligt til at forespørge i Ledningsejerregisteret.

Ved lov 2009-12-16 nr. 1274 blev indsat en hjemmel til, at Økonomi- og Erhvervsministeren kan fastsætte regler om fritagelse for forespørgselspligten efter § 9. Af forarbejderne til lovændringen fremgår, at bemyndigelsen kan anvendes til at undtage almindelig jordbearbejdning og overfladiske gravearbejder foretaget af erhvervsmæssige aktører på landbrug, i private haver og lignende, herunder i forbindelse med pløjning, anlæg af terrasser, bede, mv. Grubning og anden dybere gravning og jordbearbejdning vil ikke blive undtaget.

Ved bekendtgørelse 2011-03-31 nr. 278 (og senest med mindre ændringer i bekendtgørelse nr. 1473 af 17/12/2019) blev hjemlen udnyttet, og der blev indsat en fritagelse fra pligten til at forespørge i ledningsejerregisteret, når der var tale om gravearbejde a) på arealer uden for veje, der ejes af graveaktøren selv og b) på arealer udenfor offentligt vejareal eller arealer udlagt til privat fællesvej, når der ikke graves dybere end 40 cm under terræn. Hverken denne, tidligere eller senere bekendtgørelser har etableret en fritagelse fra forespørgselspligten i offentlig vej.

Det bemærkes endvidere, at der hverken i lov eller bekendtgørelse fastsat fritagelse for registrering af ledninger, kabler m.v., der er nedlagt i en særlig (lav) dybde, men der er dog undtagelser for særlige ledningstyper, jf. f.eks. førnævnte bekendtgørelsen, §§ 3, 6 og 7.

Retspraksis

Det fremgår af den ovenfor nævnte Højesteretsdom, at parterne i sagen påberåbte sig U 2014.925 H og U 2016.3666 V, hvor alene sidstnævnte skal fremhæves her.

I U2016.3666V udførte en entreprenør gravearbejde på en grund, der tilhørte en regionskommune, hvorved der opstod en skade på et fiberkabel tilhørende en boligforening. Der var tvist om, hvilken dybde det beskadigede kabel var beliggende i. Boligforeningen anlagde herefter sag mod entreprenøren med påstand om betaling af erstatning. Landsretten fandt, at pligten til at forespørge i ledningsejerregisteret ikke gælder, hvis arbejdet udføres på arealer uden for offentligt vejareal eller arealer udlagt til fællesvej, når der ikke graves dybere end 40 cm under terræn, jf. ledningsejerlovens § 9, stk. 2, jf. bkg. nr. 1011 af 25. oktober 2012 om registrering af ledningsejere § 12, stk. 2, nr. 2. Landsretten fandt desuden, at denne forpligtelse ikke gælder, hvis arbejdet udføres på arealer uden for offentligt vejareal eller arealer udlagt til fællesvej, når der ikke graves dybere end 40 cm under terræn. Bevisbyrden for, at det beskadigede kabel var beliggende i en dybde på højst 40 cm påhvilede entreprenøren, og da bevisbyrden ikke var løftet (og da

de øvrige erstatningsbetingelser var opfyldte), ifaldt entreprenøren erstatningsansvar for skaden på kablet.

Eneste andet eksempel fra retspraksis vedrørende kabelskade forvoldt af en grøfterenser ses i en utrykt dom fra Retten i Næstved af 19. september 2012. Denne dom omtales imidlertid ikke yderligere her på grund af den beskedne præjudikatsværdi.

Rækkevidden af Højesterets dom (U2021.103H)

Af dommens præmisser fremgår, at selve definitionen af, hvad der betragtes som “gravearbejder”, indskrænkes, idet overfladiske jordarbejder (længere) er omfattet af dette udtryk.

Det præcise indhold af begrebet “gravearbejder” i ledningsejerlovens forstand, har stor betydning for tusindvis af entreprenører, der dagligt forespørger i ledningsejerregisteret. I det følgende gives et bud på, hvilke udfordringer de pågældende entreprenører i lyset af Højesterets dom nu må forventes at stå over for. Derudover diskuteres, hvorvidt kommunens anbringende om ressourceforbrug kan forventes at få betydning for dommens rækkevidde.

- Hvad forstås ved “gravearbejder”

Som det allerede er anført, fremgår det af bekendtgørelsens § 10, at der ved “gravearbejder” forstås enhver form for fysisk arbejde, som kan beskadige ledninger m.v. Bestemmelsen synes med ordene “Enhver form for fysisk arbejde” at rumme både formålet med loven (at beskytte de nedgravede strukturer) og alle de teknikker, der med tiden udvikles. På grund af den øgede teknologiske udvikling og den øgede urbanisering anvendes i dag anvendes ofte metoder som rørsprængning (bursting), skydning, boring og jordfortrængning, hvor der ikke er tale om egentlig gravning. Disse arbejder må som udgangspunkt anses for omfattet af definitionen af definitionen af “gravearbejder”, jf. bekendtgørelsens § 10.

Præmisserne fra Højesterets flertal rejser spørgsmålet, om det er metodevalget eller dybden, der arbejdes i, der afgør, om arbejdet er omfattet af definitionen af “gravearbejder” og dermed pligten i § 9?

Da alle metoder, der kan give skader på nedgravede strukturer er omfattet af definitionen i bekendtgørelsens § 10, vurderes det, at det ikke er metoden, der afgør, om der skal forespørges i ledningsejerregisteret.

Dette støttes desuden af flertallets henvisning til “overfladiske jordarbejder”, som det ligeledes fremgår af forarbejderne, idet dette vurderes at være udtryk for, at dybden, der arbejdes i, er afgørende.

Spørgsmålet er herefter, om en sådan fritagelse fra pligten i Ledningsejerlovens § 9 for så vidt angår overfladiske jordarbejder kan udstrækkes til at omfatte arbejder i andre dybde og med andre metoder end hvad der fremgår af dommen.

For så vidt angår dybden henviser Højesteret som nævnt til hjemlen til at fritage visse arbejde fra pligten i § 9, og det er i den forbindelse værd at notere, at der i bekendtgørelsen (§ 11, stk. 2) er fastsat fritagelse fra forespørgselspligten for så vidt angår arbejde ned i 40 cm dybde i have- og markarealer. Det er uvist, om fritagelsen, der med Højesterets dom nu gælder for overfladiske jordarbejder i offentlig vej, kan udstrækkes til at omfatte arbejde i samme dybde som den tilsvarende fritagelse på mark- og havearealer. Til støtte for at udstrække dommen til at gælde for jordarbejde i dybder af mere end 10 cm taler, at det må anses for ganske tilfældigt, at den pågældende grøfterenser kunne udføre arbejde i 8-10 cm. arbejde, og at Højesterets flertal henviser til den nævnte hjemmel for fritagelsen ned til 40 cm i have- og markarealer.

Hvis der planlægges udført overfladisk gravearbejde i en dybde af 8-10 cm. i offentlig vej vurderes det ikke at være afgørende, hvilken metoder, der anvendes. Det vurderes at følge af Højesterets

dom, at der ikke vil skulle forespørges i Ledningsejerregisteret i forbindelse med planlægningen af et sådant arbejde – uanset metode. Dette kunne f.eks. være udførelse af asfaltarbejder, jordundersøgelser/-prøver, spyd i forbindelse med brølægning, rømning af jord m.m.

Der er med Højesterets dom tale om en nyskabelse i det retlige og praktiske regime vedrørende beskyttelse af nedgravet infrastruktur, og dommen vil i praksis formentlig indebære, at der fremover vil blive foretaget anlægsarbejde m.m. i terrænoverfladen, hvor der typisk ligger kabler og installationer tilhørende teleindustrien, uden at der forinden er søgt ledningsoplysninger i ledningsejerregistret. Graveaktøren vil fortsat have en ulovbestemt pligt til at undersøge eventuelle ledningers placering, men denne pligt kan formentlig kun udstrækkes til at omfatte henvendelser til grundejer og opdragsgiver, samt ledningsejere med synlige installationer. Dermed må det forventes, at telekablerne fremover nyder ringere beskyttelse fra ledningsejerloven og ledningsejerregistret end tidligere, når det drejer sig om nedgravet infrastruktur i en dybde fra 0 til 40 cm.

Det er på den baggrund forfatterens vurdering, at der fremover må forventes et øget antal tvister vedrørende skader på nedgravet infrastruktur, når der er tale om overfladiske jordarbejder.

- Ressourceforbrug

Afslutningsvis må vurderes, om Kommunens anbringende om, at det skulle have betydning, at der ville være meget store ressourcer forbundet med at forespørge i ledningsejerregistret forud for rensning af mere end 400 km grøfter, har haft betydning for dommens resultat.

Selvom Højesteret ikke omtaler dette i præmisserne, kan det ikke udelukkes, at det har haft betydning for vurderingen af kommunens

forpligtelser. Helt lavpraktisk vil en domfældelse af kommunen indebære, at kommunen var forpligtet til at forespørge i Ledningsejerregisteret for hver eneste offentlig vej i kommunen. Samtidig ville kommunen være nødsaget til at sikre sig, at de indhentede oplysninger var opdateret forud for udførelsen af grøfterensning.

Højesteret tillagde ikke det forventede ressourceforbrug afgørende betydning i UfR2014.925H. Her risikerede ledningsejeren at skulle foretage manuel behandling af alle de ca. 350.000 kabelplaner, der blev forespurgt på hvert år. I den dom, var der imidlertid tale om en privat virksomhed, der udøvede televirksomhed.

Selvom det ikke fremgår af præmisserne fra Højesterets flertal, at det forventede ressourceforbrug har haft betydning for dommens resultat, må det fremover fortsat forventes at indgå som et moment i den samlede vurdering. Dette gælder særligt når der er tale om kommunale opgaver f.eks. i henhold til vejloven.

Sammenfatning

Af Højesterets dom i UfR2021.2103H fremgår, at udførelse af grøfterensning i offentligt vejareal ikke indebærer arbejder, der er omfattet af pligten ledningsejerloven til at forespørge i ledningsejerregistret. Højesteret har dermed etableret en specifik undtagelse til forespørgselspligten i Ledningsejerlovens § 9. Denne undtagelse vurderes at kunne udstrækkes til at omfatte andre metoder af overfladisk jordarbejde end grøfterensning. Der må derfor forventes et øget antal tvister i de kommende år, og udfaldet af disse må vise, om undtagelsen fra pligten til at spørge i ledningsejerregistret kan udstrækkes til arbejder i dybder af mere end de 8-10 cm, som var grøfterensersens arbejdsdybde.