



HØJESTERETS DOM

afsagt onsdag den 29. april 2020

Sag BS-32948/2019-HJR
(1. afdeling)

Concordia Forsikring A/S

og

Tryg Forsikring A/S
(advokat Michael S. Wiisbye for begge)

mod

DSB
(advokat Anne Buhl Bjelke)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Glostrup den 14. maj 2018 (BS 10E-812/2017) og af Østre Landsrets 13. afdeling den 19. marts 2019 (BS-18900/2018-OLR).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Thomas Rørdam, Jon Stokholm, Henrik Waaben, Oliver Talevski og Kristian Korfits Nielsen.

Sagen er behandlet skriftligt, jf. retsplejelovens § 387.

Påstande

Appellanterne, Concordia Forsikring A/S og Tryg Forsikring A/S, har gentaget deres påstand om frifindelse.

Indstævnte, DSB, har påstået stadfæstelse af landsrettens dom.

Supplerende retsgrundlag

Erstatningsansvarslovens § 20 er indført ved lov nr. 228 af 23. maj 1984. I lovforslag nr. L 7 af 6. februar 1984 om erstatningsansvarsloven er i de almindelige bemærkninger anført bl.a. (Folketingstidende 1983-84, 2. samling, tillæg A, sp. 74-81):

"3. Lovforslaget

...

3.2. Lempelse af erstatningsansvar m.v.

Justitsministeriet er enig i udvalgets hovedsynspunkter og kan i det væsentlige tiltræde de forslag, som er fremsat i betænkning II. Justitsministeriet finder således, at man i et vist omfang kan se bort fra eller lempe erstatningsansvaret uden at svække erstatningsreglernes præventive betydning.

Langt den overvejende del af de myndigheder og organisationer, der har afgivet udtalelse om betænkningen, har kunnet tilslutte sig forslagene i betænkningen. På baggrund af de indhentede udtalelser er der dog på enkelte punkter i forslaget foretaget ændringer i forhold til udvalgets udkast.

Tilfælde, hvor skaden er dækket af forsikring m.v.

...

Udvalget har i betænkningen foreslået, at en "selvforsikrer" er stillet, som om tingsforsikring var tegnet. Efter udvalgets forslag kan foruden staten, kommuner og andre offentlige institutioner også større erhvervsvirksomheder være selvforsikrere. De nævnte institutioner og virksomheder er dog kun stillet som om forsikring var tegnet, såfremt forsikringen er "sædvanlig".

Industrirådet har anført, at det vil medføre betydelige retstekniske problemer at afgøre, dels hvilke erhvervsvirksomheder, der er omfattet af bestemmelsen, dels hvilke forsikringer der er "sædvanlige".

Justitsministeriet er enig i, at den af udvalget foreslåede regel vil medføre betydelige afgrænsningsvanskeligheder. Lovforslaget indeholder derfor en mindre vidtgående regel om selvforsikring. Således er det alene offentlige institutioner, der er omfattet af bestemmelsen, og det kræves ikke, at forsikring ville være "sædvanlig". Udvalget havde alene foreslået, at en selvforsikrer skulle være stillet, som om tingsforsikring var tegnet. Dette forslag hang sammen med, at en drifttabsforsikring er så individuelt tegnet, at der næppe ville kunne forekomme tilfælde,

hvor en sådan forsikring kunne anses for at være "sædvanlig", se betænkning II, side 52. Da det nu ikke kræves, at forsikringen skal være "sædvanlig", foreslås det, at en selvforsikrer i enhver henseende stilles, som om forsikring var tegnet.

Reglen om selvforsikring findes i forslaget § 20."

Af bemærkningerne til § 20 fremgår (Folketingstidende 1983-84, 2. samling, tillæg A, sp. 113-114):

"Bestemmelsen i § 19 gælder kun, hvor der rent faktisk er tegnet forsikring. I visse tilfælde er der imidlertid behov for ligestilling mellem disse situationer og situationer, hvor forsikring ikke er tegnet. Den her foreslåede bestemmelse vedrører tilfælde, hvor skaden ikke er dækket af forsikring, men hvor skadelidte i forhold til bestemmelsen i § 19 alligevel stilles, som om skaden var dækket af forsikring. Efter bestemmelsen er staten, en kommune eller en anden offentlig institution, der i almindelighed er selvforsikrer, stillet, som om forsikring var tegnet, jfr. § 19. Bestemmelsen vil også kunne omfatte et kommunalt fællesskab, jfr. § 60 i lov om kommunernes styrelse, der er selvforsikrer.

Det har i retspraksis været antaget, at den hidtil gældende bestemmelse i forsikringsaftalelovens § 25, stk. 1, 2. pkt., kun kan anvendes, hvor tabet er dækket af en forsikring. Således kan bestemmelsen ikke anvendes for statens vedkommende, idet staten traditionelt ikke forsikrer sig. Denne retspraksis gav anledning til en del kritik, og i cirkulæreskrivelse af 18. marts 1971 anmodede justitsministeriet alle statens styrelser om at undlade at rejse erstatning i det omfang, hvor det må antages, at domstolene ville have nedsat kravet eller ladet det bortfalde efter forsikringsaftalelovens § 25, stk. 1, 2. pkt., hvis denne havde været anvendelig. Københavns kommune har vedtaget at følge samme retningslinier.

Som nævnt i de almindelige bemærkninger foreslog erstatningslovudvalget i betænkning II en mere omfattende regel, efter hvilken også en erhvervsdrivende virksomhed med betydelige økonomiske interesser, der ikke har tegnet en tingsforsikring, som det for andre ville have været sædvanligt at tegne, som skadelidt skulle være stillet, som om sådan forsikring var tegnet. Der henvises til betænkningen side 26-28 og side 52-53. Da det vil kunne være vanskeligt at vurdere, dels hvilke erhvervsvirksomheder der er omfattet af bestemmelsen, dels hvilke forsikringer der er sædvanlige, er reglen begrænset til kun at omfatte staten, en kommune eller anden offentlig institution, og det er uden betydning, om det i øvrigt ville være sædvanligt at tegne forsikring.

En række kommuner er efter det for justitsministeriet oplyste ikke selvforsikrere, men tegner forsikring i Kommunernes Gensidige Forsikringsselskab. Skader, der påføres sådanne kommuner, og som er dækket af forsikring, er omfattet direkte af § 19, stk. 1.

Afgørende for, om en kommune eller en anden offentlig institution "i almindelighed" er selvforsikrer, er, om institutionen konsekvent undlader at forsikre sig. Det kræves ikke, at der er truffet en egentlig beslutning herom. En offentlig institution, der undlader at forsikre sig mod bestemte skadestyper (delvis selvforsikring), er ikke omfattet af bestemmelsen. Bestemmelsen omfatter heller ikke de tilfælde, hvor en offentlig institution nok forsikrer sig, men med meget høj selvrisiko, og således selv overtager risikoen for mindre skader. I udtrykket "i almindelighed" ligger endvidere, at bestemmelsen finder anvendelse, selv om en selvforsikrer undtagelsesvis tegner forsikring.

Er en offentlig institution som selvforsikrer omfattet af bestemmelsen, er det uden betydning, om det i øvrigt ville være sædvanligt at tegne forsikring for den pågældende skade.

Det er en betingelse for anvendelse af bestemmelsen, at der skal være tale om en tingsskade eller en skade i form af driftstab, eller at skaden skyldes, at selvforsikreren har måttet betale erstatning som følge af en arbejdstagers uforsvarlige adfærd. Dette følger af henvisningen til § 19."

Anbringender

Concordia Forsikring og Tryg Forsikring har supplerende anført navnlig, at DSB har tilrettelagt sit forsikringsprogram således, at der reelt ikke vil være forsikringsdækning for de skader, som omfattes og værnes af reglerne i erstatningsansvarslovens § 19 og § 20. Det vil indebære omgåelse af hele intentionen bag disse bestemmelser, hvis DSB skulle kunne gennemføre erstatningskrav mod en privat skadevolder i en situation, hvor DSB har valgt at tegne forsikring med en så høj selvrisiko, at det grænser til det umulige at forestille sig en skade forvoldt af en privatperson ved simpel uagtsomhed, der vil kunne overstige selvrisikoen på den tegnede tings- og driftstabsforsikring og dermed berettige DSB til forsikringsdækning.

Det er, som anført i bemærkningerne til § 20, alene for mindre skaders vedkommende, at en offentlig institution ved at tegne forsikring med høj selvrisiko kan gøre ansvar gældende over for en privatperson, der ved simpel uagtsomhed har forvoldt skade. Det har ikke været meningen, at en offentlig institution skal kunne opnå denne særligt gunstige retsstilling, blot fordi institutionen er så stor

og økonomisk stærk, at det kan svare sig at indrette forsikringsforholdene således, at man kun tegner forsikring mod helt usædvanligt store risici. Sprogligt set forekommer det ikke, sådan som landsretten har anført, nærliggende at forstå lovbemærkningernes udsagn "... tilfælde, hvor en offentlig institution nok forsikrer sig, men med meget høj selvrisiko, og således selv overtager risikoen for mindre skader" således, at der ved mindre skader forstås mindre end selvrisikoen. En sådan fortolkning stemmer heller ikke med lovens forarbejder i øvrigt, herunder det anførte i Erstatningslovsudvalgets betænkning nr. 829/1978, s. 27-28. Det må også antages, at hvis man havde ment mindre end selvrisikoen, havde man blot skrevet dette. Forarbejderne giver – også når de læses i sammenhæng – intet grundlag for at antage, at det har været lovgivers intention, at beskyttelsen i henhold til § 19 og § 20 skulle bortfalde ved en skade på f.eks. 1 mio. kr., 25 mio. kr. eller 125 mio. kr. Man kan for så vidt angår selvrisikoen på 25 mio. kr. ikke med mening påstå, at en skade på f.eks. 24,9 mio. kr. kan anses som en mindre skade.

Det beror på en tilfældighed, at denne sag vedrører en situation, hvor skadevolder er dækket af en obligatorisk ansvarsforsikring. I andre situationer kunne den private skadevolder lige så vel være uforsikret eller kun have begrænset forsikringsdækning.

DSB må anses som selvforsikrer i almindelighed i erstatningsansvarslovens § 20's forstand, hvorfor reglerne i lovens § 19 finder anvendelse. Hesteejerens ansvar er dermed bortfaldet, jf. § 19, stk. 1, og DSB kan herefter ikke rejse erstatningskrav mod hans ansvarsforsikringsselskaber.

DSB har supplerende anført navnlig, at selvrisikoen i DSB's tings- og driftstabsforsikring er begrundet i markedsforholdene og ikke skyldes et ønske om at omgå eller misbruge reglerne i erstatningsansvarslovens § 19 og § 20. Der er heller ikke tale om, at DSB har forsøgt at omgå sin forsikringspligt efter DSB-loven eller på anden måde har ageret som selvforsikrer. Lovgiver har ved udformningen af ordningen i erstatningsansvarslovens § 20 nøje afvejet hensynet til reglens klarhed og anvendelse i praksis over for hensynet til skadevolder. Det følger af § 20, at der er situationer, hvor erstatningsansvaret for selv privatpersoners simpelt uagtsomme handlinger og undladelser ikke skal lempes, selv om skadelidte er en offentlig institution, jf. også UfR 1988.109 H.

Formuleringen af § 20 og bemærkningerne hertil viser, at en offentlig institution i alle tilfælde enten er omfattet af bestemmelsen eller ikke er det, og at dette alene afhænger af, om institutionen i almindelighed er selvforsikrer. En offentlig institution kan således ikke anses for at være delvis selvforsikrer, heller ikke inden for selvrisikobeløbet.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at § 20 er udformet ud fra hensynet til at undgå afgrænsningsvanskeligheder og unødigt fortolkningstvivel i praksis. Den regel om selvforsikring, som Erstatningslovsudvalget havde foreslået i betænkning nr. 829/1978, var forbundet med betydelige afgrænsningsvanskeligheder, og Justitsministeriet foreslog derfor en mindre vidtgående regel i det endelige lovforslag. Det var klart, at ikke alle private skadevoldere ville være beskyttet af reglen, heller ikke i tilfælde, hvor Erstatningslovsudvalget havde peget på, at det var rimeligt at lempe skadevolders erstatningsansvar.

Forarbejderne til § 20 kan kun meningsfuldt forstås sådan, at bestemmelsen ikke omfatter tilfælde, hvor skaden falder under selvriskobeløbet, uanset selvrisikoens størrelse, og uanset om skaden beløbsmæssigt måtte anses for at være en stor skade. Formuleringen "mindre skader" skal læses relativt i forhold til en "meget høj selvrisiko" og omfatter efter en naturlig sproglig forståelse alle skader, der er mindre end selvriskoen. Forsikringsselskaberne har da heller ikke givet noget klart svar på, hvor lavt selvriskobeløbet skal være, for at en offentlig institution overgår til ikke længere at være selvforsikrer. Ved en selvrisiko på f.eks. 1 mio. kr. vil forsikringsprogrammet dække langt flere skader, men i den konkrete sag ville skadevolder fortsat være erstatningsansvarlig. Det forhold, at DSB selv bærer risikoen for skader inden for selvriskobeløbene efter tings- og driftstabsforsikringen, kan ikke sidestilles med, at DSB er selvforsikrer i almindelighed.

DSB bør stilles på samme måde som andre erhvervsdrivende virksomheder med betydelige økonomiske interesser, der ikke har forsikringsdækning for skaden, og som heller ikke er omfattet af erstatningsansvarslovens § 20. Det har ikke været lovgivers intention, at der skulle gøres forskel mellem disse situationer, og at den private skadevolder skulle nyde en bedre beskyttelse i forhold til en offentlig institution, som ikke er selvforsikrer i almindelighed.

I de tilfælde, hvor en privatperson, der forvolder skade ved simpel uagtsomhed, måtte være uforsikret, og hvor det måtte findes urimeligt tyngende at fastholde ansvaret, er der hjemmel i erstatningsansvarslovens § 24 til at lade erstatningsansvaret lempe eller bortfalde.

Der er således ikke grundlag for at anse DSB som selvforsikrer i almindelighed i erstatningsansvarslovens § 20's forstand, hvorfor reglerne i lovens § 19 ikke finder anvendelse. Hesteejerens ansvar er dermed ikke bortfaldet, og DSB kan rejse erstatningskrav mod hans forsikringsselskaber.

Hvis en offentlig institution som DSB skal omfattes af § 20 som delvis selvforsikrer, herunder for et selvriskobeløb, må det være op til lovgiver at tage stilling på ny.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagen angår, om DSB har krav på erstatning for en skade opstået ved en ulykke den 6. april 2013, hvor et S-tog påkørte en løsgående hest. Hesteejeren, der er objektivt ansvarlig for skaden, jf. hestelovens § 30 a, stk. 1, havde tegnet lovpligtig ansvarsforsikring hos Concordia Forsikring A/S og Tryg Forsikring A/S, der hæfter umiddelbart over for DSB, jf. § 30 a, stk. 2. Parterne er enige om, at DSB's tab i anledning af ulykken udgør 817.930,64 kr., og at et eventuelt erstatningskrav skal forrentes som fastsat i landsrettens dom.

Erstatningskravet er ikke dækket af DSB's tings- og driftstabsforsikring, hvorefter selvriskoen for den indtrådte skade udgør 25 mio. kr.

Spørgsmålet for Højesteret er, om DSB som følge af høj selvrisiko på tings- og driftstabsforsikringen må anses som selvforsikrer efter erstatningsansvarslovens § 20, således at DSB skal stilles, som om forsikring var tegnet. Dette vil føre til, at erstatningskravet mod hesteejeren – og dermed også mod Concordia Forsikring og Tryg Forsikring – er bortfaldet efter lovens § 19, stk. 1.

Forsikringsselskaberne har anført navnlig, at DSB's selvrisiko på tings- og driftstabsforsikringen er så høj, at alle eller stort set alle skader, som forvoldes af privatpersoner ved simpel uagtsomhed, vil falde uden for dækningen, og at det vil stride mod intentionen med erstatningssystemet i erstatningsansvarslovens § 19 og § 20, hvis DSB ikke anses for at være selvforsikrer i § 20's forstand.

Efter erstatningsansvarslovens § 19, stk. 1, bortfalder skadevolderens erstatningsansvar, hvis skaden er dækket af en tingsforsikring eller driftstabsforsikring. Som anført af landsretten følger det af forarbejderne til bestemmelsen, at skadevolder er erstatningsansvarlig for det beløb, som selvriskoen udgør, når forsikringen er tegnet med selvrisiko. Erstatningsansvarslovens § 20 bestemmer, at staten, en kommune eller anden offentlig institution, der i almindelighed er selvforsikrer, er stillet, som om forsikring var tegnet, jf. § 19.

Afgørende for, om en offentlig institution "i almindelighed" er selvforsikrer, er ifølge bemærkningerne til § 20, om institutionen konsekvent undlader at forsikre sig. Det fremgår herom bl.a., at en offentlig institution ikke i almindelighed er selvforsikrer, hvis institutionen "nok forsikrer sig, men med meget høj selvrisiko, og således selv overtager risikoen for mindre skader".

Højesteret finder, at der hverken efter denne formulering eller sammenhængen med § 19, stk. 1, er grundlag for at antage, at der med udtrykket "mindre skader" er tilsigtet en størrelsesmæssig absolut begrænsning, således at der herfra modsætningsvis kan sluttes, at § 20 finder anvendelse ved en selvrisiko for beløbsmæssigt større skader. Udtrykket må derfor, som anført af landsretten, an-

tages at tage sigte på den situation, at den indtrådte skade er mindre end selvrisikoen. Denne forståelse er også bedst stemmende med det anførte i forarbejderne om, at man har ønsket at undgå afgrænsningsvanskeligheder.

Højesteret tiltræder på denne baggrund, at DSB ikke i kraft af den høje selvrisiko kan anses for at være en offentlig institution, der i almindelighed er selvforsikrer i den forstand, udtrykket er anvendt i erstatningsansvarslovens § 20. Hesteejerens erstatningsansvar – og Concordia Forsikring og Tryg Forsikrings ansvar over for DSB – er dermed ikke bortfaldet efter lovens § 19, stk. 1.

Højesteret stadfæster herefter landsrettens dom.

THI KENDES FOR RET:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal Concordia Forsikring A/S og Tryg Forsikring A/S solidarisk betale 60.000 kr. til DSB.

De idømte beløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse. Sagsomkostningsbeløbene forrentes efter rentelovens § 8 a.