

Afgørelse

i sag om klage fra Mariager-Handest Veteranjernbane (MHVJ) af 23. juni 2014 til Jernbanenævnet vedrørende Trafikstyrelsens afgørelse af 3. juni 2014 om afslag på godkendelse af MHVJs sikkerheds- og signalreglement SIR af 1. juni 2006 (Jernbanenævnets JN34-00020).

Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S
Telefon 6093 4800
Fax 7221 8888
info@jernbanenaevnet.dk
www.jernbanenaevnet.dk

Klage fra: Mariager-Handest Veteranjernbane ved advokat Helle Larsen, Advokathuset Helle Larsen A/S, Mejerigade 3, 9560 Hadsund. Klagen er sendt til Jernbanenævnet den 23. juni 2014.

Dato 03.10.2014
j.nr. JN34-00020

Klage over: Trafikstyrelsens afgørelse af 3. juni 2014 om afslag på godkendelse af Mariager-Handest Veteranjernbanes sikkerheds- og signalreglement af 1. juni 2006.

Klagesagens parter: Foreningen Mariager-Handest Veteranjernbane.

Nævnets behandling af sagen: Jernbanenævnet har på sit møde den 3. oktober 2014 behandlet sagen og vedtaget nedenstående.

Nævnets sammensætning under sagens behandling var følgende:

Nævnensformand: prodekan, professor Per Baltzer Overgaard

Nævnensmedlemmer: Dekan, lektor Troels Østergaard Sørensen, kontorchef Jacob Schaumburg-Müller, cheføkonom Martin Salamon, professor Bjarne Kjær Ersbøll og chefkonsulent Alex Landex.

Nævnets afgørelse: Jernbanenævnet stadfæster i medfør af jernbanelovens § 24c, stk. 2¹ og veteranbanebekendtgørelsens § 25, stk. 1, 1. punktum², Trafikstyrelsens afgørelse af 3. juni 2014, sagsnummer TS10804-00024, idet den af Trafikstyrelsen fastsatte frist for Mariager Handest Veteranjernbanes fortsættelse af driften på det nuværende grundlag dog forlænges til den 30. april 2015.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1249 af 11. november 2010 om jernbane som ændret ved L 2012-06-18 nr. 612 og L 2012-06-18 nr. 613.

² Trafikstyrelsens bekendtgørelse nr. 1354 af 2. december 2010 om ikke erhvervsmaessig jernbanedrift.

1. Klagen

Dato 03.10.2014
j.nr.JN34-00020

Advokat Helle Larsen har på vegne af Mariager Handest Veteranbane ved brev af 23. juni 2014 klaget til Jernbanenævnet over Trafikstyrelsens afgørelse af 3. juni 2014 om afslag på godkendelse af Signal- og Sikkerhedsreglement (SIR) af 1. juni 2006 (sikkerhedsreglementet).

I klagen nedlægges der principalt påstand om, at Jernbanenævnet skal afvise at behandle sagen som administrativ klagemyndighed.

Såfremt Jernbanenævnet måtte anse sagen som omfattet af nævnets kompetence som administrativ klagemyndighed, nedlægges påstand om godkendelse af sikkerhedsreglementet, subsidiært ophævelse af Trafikstyrelsens afgørelse og hjemvisning af sagen til fornyet behandling af Trafikstyrelsen.

Til støtte for afvisningspåstanden gøres det gældende, at Jernbanenævnet ikke har kompetence til at behandle sager om sikkerhedsregler. Klager henviser til Transportministeriets bekendtgørelse nr. 893 af 29. august 2012 om Trafikstyrelsens opgaver og beføjelser, m.v. (delegationsbekendtgørelsen), § 21.

Klager gør gældende, at det følger heraf, at Jernbanenævnet er administrativ klagemyndighed i forhold til afgørelser truffet af Trafikstyrelsen efter en række forskellige bestemmelser i jernbaneloven, herunder blandt andet § 5, stk. 1, hvorimod § 5, stk. 2, ikke er nævnt. Heraf følger efter klagers opfattelse, at Transportministeriet er klagemyndighed uanset bestemmelsen om klageadgang til Jernbanenævnet i bekendtgørelse nr. 1354 af 2. december 2010 (veteranbanebekendtgørelsen), § 25, idet denne bestemmelse ikke er i overensstemmelse med delegationsbekendtgørelsens § 21 som anført.

Til støtte for påstanden om godkendelse af sikkerhedsreglementet og den subsidiære hjemvisningspåstand gøres det gældende, at Trafikstyrelsens afgørelse ikke er begrundet i konkrete og relevante sikkerhedsmæssige forhold, ligesom afgørelsen anføres at mangle hjemmel i jernbaneloven og veteranbanebekendtgørelsen. Klager henviser til, at der ikke siden sikkerhedsreglementets ikrafttræden har været konkrete sikkerhedsmæssige hændelser, som kunne henføres til sikkerhedsreglementets udformning og bestemmelser.

Klager har ved breve af 18. juli og 1. september 2014 fremsendt supplerende indlæg vedrørende sagens realitet, jf. afsnit 4, nedenfor. Klager gør her bl.a. yderligere gældende, at Trafikstyrelsens afgørelse er ugyldig, idet der er tale om tilbagekaldelse af en begunstigende forvaltningsakt uden at der foreligger grundlag herfor, samt at MHVJ er udsat for usaglig forskelsbehandling.

2. Retsgrundlaget

Dato 03.10.2014
j.nr.JN34-00020

Jernbaneloven³ indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”§ 5. Ikke erhvervmæssig jernbanedrift, der fortrinsvis gennem en begrænset personbefordring drives for at tilgodese jernbanehistoriske og turistmæssige formål og ikke tilsigter at dække noget egentligt trafikalt behov, kræver tilladelse fra Trafikstyrelsen.

Stk. 2. Transportministeren kan fastsætte regler om den jernbanedrift, der er nævnt i stk. 1, herunder om kriterier for udstedelse af tilladelser og sikkerhedsmæssige og forsikringsmæssige forhold.[...]

§ 21i. Trafikstyrelsen fører tilsyn med,

1) at gældende sikkerhedsregler overholdes,[...]

§24c. Afgørelser i medfør af § 6, § 8, stk. 1 og 5-7, og §§ 9-11 og regler fastsat i medfør heraf kan påklages til Jernbanenævnet, jf. dog stk. 2. [...]

Stk. 2. Transportministeren kan fastsætte regler om adgangen til at klage over afgørelser, der træffes i henhold til denne lov, herunder om klagefrister, eller om, at afgørelserne ikke kan påklages til Transportministeriet. Transportministeriet kan fastsætte regler om, at afgørelserne kan påklages til Jernbanenævnet, herunder at de afgørelser, der kan påklages til Jernbanenævnet, ikke først kan påklages til anden administrativ myndighed.

[...]

§ 24h. Transportministeren kan bemyndige Trafikstyrelsen ... til at udøve ministerens beføjelser i denne lov.

[..].”

Af de almindelige lovbemærkninger til jernbaneloven⁴ fremgår blandt andet:

”[...] Efter forslaget vil det således alene være jernbaneloven, der regulerer veteranbaneområdet. Samtidig foreslås det, at ministeren bemyndiges til at fastsætte administrative regler om veteranbanedrift.

³ Lovbekendtgørelse nr. 1249 af 11. november 2010 om jernbane som ændret ved L 2012-06-18 nr. 612 og L 2012-06-18 nr. 613.

⁴ LFF2009-2010.1.170 – Forslag til lov om ændring af lov om jernbane og lov om offentlige veje og om ophævelse af lov om veteranbaner. Almindelige bestemmelser, afsnit 2.2.2.

Veteranbanedrift er ikke erhvervsmæssig jernbanedrift, men mere hobbypræget virksomhed, som udføres af klubber, foreninger, jernbanemuseer og lignende. Herudover omfattes andre kørsler af begrænset karakter som f.eks. ved filmoptagelser og vedligeholdelse af egne anlæg, m.v. På den baggrund vil det ikke på alle områder blive nødvendigt i de administrative forskrifter at stille de samme krav, som stilles til den erhvervsmæssige jernbanedrift.

For at sikre at drift af veteranbaner sker på en forsvarlig måde, er det dog vigtigt fortsat at kunne stille krav om sikkerheds- og forsikringsmæssige forhold.”

[...]

I de specielle lovbemærkninger til jernbanelovens § 5⁵, er det blandt andet anført:

”Det foreslås, at ikke erhvervsmæssig jernbanedrift (jernbanevirksomhed og jernbaneinfrastrukturforvaltning), der fortrinsvis gennem en begrænset personbefordring drives for at tilgodese jernbanehistoriske og turistmæssige formål og ikke tilsigter at dække noget egentligt trafikalt behov, dvs. veteranbaner, kræver tilladelse fra Trafikstyrelsen.

Desuden foreslås, at transportministeren kan fastsætte nærmere regler om den jernbanedrift, der er nævnt i stk. 1, herunder om kriterier for udstedelse af tilladelser, sikkerhedsmæssige og forsikringsmæssige forhold.

Bemyndigelsen påtænkes udnyttet til at udstede regler om bl.a., at tilladelse til ikke erhvervsmæssig jernbanedrift kan udstedes til jernbanevirksomheder og jernbaneinfrastrukturforvaltere, der:

- 1) i faglig henseende er kvalificerede til at drive jernbanevirksomhed eller forvalte jernbaneinfrastruktur på en sikkerhedsmæssig forsvarlig måde,*
- 2) er registreret hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, og*
- 3) er i besiddelse af en gyldig ansvarsforsikring efter jernbanelovens § 17.*

Herudover gælder, at lovens kap. 8 c om jernbanesikkerhed og interoperabilitet også finder anvendelse på veteranbaner, herunder veterantog.

⁵ LFF2009-2010.1.170 – Forslag til lov om ændring af lov om jernbane og lov om offentlige veje og om ophævelse af lov om veteranbaner, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, nr. 2.

Det indebærer bl.a., at der udover en tilladelse til driften fortsat vil skulle opnås godkendelse af køretøjerne, dvs. det rullende materiel, og af infrastrukturen m.v. efter bestemmelserne i § 21 k samt regler udstedt i medfør heraf. Derudover vil regler af mere teknisk karakter for veteranbanerne fortsat kunne udstedes i medfør af den gældende bestemmelse i jernbanelovens § 21 h, stk. 1, 1. pkt., hvoraf fremgår, at transportministeren kan fastsætte regler om sikkerhed og interoperabilitet på jernbaneområdet.”

Dato 03.10.2014
j.nr.JN34-00020

I de specielle lovbemærkninger til jernbanelovens § 24c⁶, er det blandt andet anført:

”De afgørelser, der fremgår af den foreslåede § 24 c, stk. 1, udgør ikke en udtømmende liste over afgørelser, der kan påklages til Jernbanenævnet.

Dette understreges af den foreslåede § 24 c, stk. 2, hvorefter transportministeren bl.a. kan fastsætte regler om, at afgørelser kan påklages til Jernbanenævnet.”

Veteranbanebekendtgørelsen⁷ indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”I medfør af § 5, stk. 2 og 3, § 24h, stk. 1, 1. pkt., og § 24c, stk. 2, i lov om jernbane, jf. lovbekendtgørelse nr. 1249 af 11. november 2010, fastsættes efter bemyndigelse i henhold til § 24h, stk. 1, følgende:

[...]

§ 1. Bekendtgørelsen fastsætter bestemmelser om tilladelse til at udøve ikke erhvervsmæssig jernbanedrift og dokumentation for sikkerhedsstyring af ikke erhvervsmæssig jernbanedrift.

[...]

§ 3. Ret til kørsel med veteranogskøretøjer og drift af veteranbaner kræver en tilladelse fra Trafikstyrelsen og dokumentation for sikkerhedsstyring, som er godkendt af Trafikstyrelsen.

⁶ LFF2009-2010.1.170 – Forslag til lov om ændring af lov om jernbane og lov om offentlige veje og om ophævelse af lov om veteranbaner, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, nr. 15.

⁷ Trafikstyrelsens bekendtgørelse nr. 1354 af 2. december 2010 om ikke erhvervsmæssig jernbanedrift (veteranbanebekendtgørelsen).

Stk. 2. Tilladelse til kørsel med veterantogskøretøjer eller drift af veteranbane kan opnås af ansøgere, der

Dato 03.10.2014
j.nr.JN34-00020

[...]

5) er fagligt kompetente til at drive ikke erhvervsmæssig jernbanedrift på en sikkerhedsmæssig forsvarlig måde, jf. §§ 5-10, § 13 og §§ 20-21 og

[...]”

[...]

§ 4. Ansøgning om tilladelse og dokumentation for sikkerhedsstyring indsendes til Trafikstyrelsen.

Stk. 2. En tilladelse er gyldig, så længe de i § 3, stk. 2, angivne vilkår er opfyldt. Trafikstyrelsen kan foretage en fornyet vurdering af, om vilkårene er opfyldt, hvis styrelsen finder anledning hertil.

Stk. 3. Der skal dog foretages en fornyet vurdering senest 5 år efter udstedelsen af tilladelsen og hvert 5. år derefter.

Stk. 4. Dokumentation til brug for en fornyet vurdering skal sendes til Trafikstyrelsen senest 6 måneder, før der skal foretages en fornyet vurdering.

[...]

§ 7. Den sikkerhedsansvarlige skal:

- 1) fastlægge opgaver, ansvar, beføjelser og nødvendige kompetencer i relation til jernbanesikkerhedsarbejdet,*
- 2) gennemføre en risikovurdering af de aktiviteter der udføres, og*
- 3) sikre, at eksisterende, nye og ændrede krav i jernbanelovgivningen, tekniske og driftsmæssige standarder og andre normative krav bliver identificeret og overholdt.*

§ 8. Den sikkerhedsansvarlige skal ved ændring af driftsvilkår, veterantogskøretøjer eller -bane sikre, at der er udarbejdet retningslinjer for:

- 1) risikovurderinger og implementering af risikostyringsforanstaltninger, og*
- 2) formidling af tilstrækkelig information om farer og risikoreducerende tiltag.*

Stk. 2. Retningslinjerne i stk. 1 skal anvendes af dem, der udøver kørsel med veterantogskøretøjer eller driver veteranbane samt dem, der udfører opgaver på vegne af disse.

§ 9. Den sikkerhedsansvarlige skal sikre, at:

1) der er overvågnings- eller vedligeholdelsesplaner som sikrer, at veterantogskøretøjer, teknisk udstyr og veteranbane vedligeholdes, og at disse til enhver tid er funktionsdygtige samt dokumentere vedligeholdelsen overfor den tilsynsførende, jf. § 23, stk. 3, og

2) køb af ydelser med et sikkerhedsmæssigt indhold er fastsat i en skriftlig aftale mellem den, der udøver kørsel med veterantogskøretøjer eller driver veteranbane og leverandøren.

[...]

§ 11. Den sikkerhedsansvarlige skal sikre, at behov for uddannelse og træning bliver identificeret, og at personerne, som udfører opgaver med sikkerhedsmæssigt indhold, har de nødvendige færdigheder.

[...]

§ 13. Den sikkerhedsansvarlige skal fastsætte sikkerhedsregler for driften, personer, veterantogskøretøjer og -baner samt sikre, at disse overholdes. Trafikstyrelsen skal godkende disse regler.

[...]

§ 21. Den sikkerhedsansvarlige skal fastsætte sikkerhedsregler for driften, personer og veterantogskøretøjer samt dokumentere over for den tilsynsførende, jf. § 23, stk. 3, hvordan overholdelsen af disse sikres. Trafikstyrelsen skal godkende disse regler.

[...]

§ 25. Klage over Trafikstyrelsens afgørelser efter denne bekendtgørelse kan påklages til Jernbanenævnet. Jernbanenævnets afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

§ 26. Klager over Trafikstyrelsens afgørelser skal være indgivet til Jernbanenævnet senest 4 uger efter, at Trafikstyrelsens afgørelse er kommet frem til klager.

[...]”

Transportministeriets nugældende bekendtgørelse om Trafikstyrelsens opgaver og beføjelser (delegationsbekendtgørelsen)⁸ indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

” § 4. Transportministerens beføjelser i § 1, stk. 5, § 2, stk. 2, § 4, stk. 3, 6 og 7, § 4 a, § 5, stk. 2 og 3, § 6, stk. 3-5, § 8 a, stk. 2,

⁸ Transportministeriets bekendtgørelse nr. 893 af 29. august 2012 om Trafikstyrelsens opgaver og beføjelser, klageadgang og kundgørelse af visse af Trafikstyrelsens forskrifter.

§ 8 d, stk. 5, § 9, stk. 2-6, § 10, § 12, stk. 6, § 13, stk. 3, § 17, stk. 1, § 18, § 21 h, stk. 1, 1. pkt. og stk. 2, § 21 j, stk. 2, § 21 l, stk. 6, § 21 m, stk. 8, § 21 u, stk. 8 og 9, § 21 v, § 24 h, stk. 3, § 25, stk. 2, og § 26, stk. 2, i jernbaneloven udøves af Trafikstyrelsen.

[...]

Klageadgang efter lov om jernbane

§ 21. Følgende afgørelser kan ikke indbringes for transportministeren, men kan påklages til Jernbanenævnet:

- 1) Afgørelser som Trafikstyrelsen træffer efter jernbanelovens § 12, stk. 6.*
- 2) Afgørelser som Trafikstyrelsen træffer efter jernbanelovens §§ 3, 4 og 4 a, stk. 2.*
- 3) Afgørelser som Trafikstyrelsen træffer efter jernbanelovens § 5, stk. 1.*
- 4) Afgørelser som Trafikstyrelsen træffer efter jernbanelovens § 8 a, stk. 2.*
- 5) Afgørelser som Trafikstyrelsen træffer efter jernbanelovens § 21 i, stk. 1-3, § 21 j, stk. 1-3, § 21 k, stk. 1-6, § 21 l, stk. 2-5. Undtaget herfra er afgørelser der vedrører tilsyn med, at personer, der udfører sikkerhedsklassificerede funktioner, besidder de nødvendige helbredsmæssige og faglige kvalifikationer.*
- 6) Afgørelser som Trafikstyrelsen træffer om påbud og forbud på baggrund af Havarikommissionens undersøgelser efter jernbanelovens § 21 r, stk. 3, jf. lovens § 21 l.*

§ 22. Afgørelser truffet af Trafikstyrelsen efter jernbanelovens § 18 og bekendtgørelser fastsat i medfør heraf, jf. denne bekendtgørelses § 4, stk. 1, kan ikke indbringes for transportministeren eller anden administrativ myndighed.

§ 23. Afgørelser truffet af Trafikstyrelsen efter jernbanelovens § 21 u, stk. 8 og 9, og bekendtgørelser fastsat i medfør heraf, jf. denne bekendtgørelses § 4, stk. 1, kan kun indbringes for transportministeren for så vidt angår retlige spørgsmål.”

På tidspunktet for Trafikstyrelsens udstedelse af veteranbanebekendtgørelsen var den tidligere delegationsbekendtgørelse nr. 1549 af 17. december 2007⁹ gældende, som blandt andet indeholdt følgende bestemmelser:

Dato 03.10.2014
j.nr.JN34-00020

"§ 4. Følgende beføjelser, der er tillagt transportministeren eller Trafikstyrelsen efter jernbaneloven, udøves af sikkerhedsdirektøren i Trafikstyrelsen.

[...]

2) Afgørelser vedrørende sikkerhedsgodkendelse af ikke-erhvervsmæssig jernbanedrift, der fortrinsvis gennem en begrænset personbefordring drives for at tilgodese jernbanehistoriske og turistmæssige formål og ikke tilsigter at dække noget egentligt trafikalt behov, jf. jernbanelovens § 5.

[...]

§ 16. Afgørelser vedrørende sikkerhedscertifikater truffet af sikkerhedsdirektøren i Trafikstyrelsen, jf. [...] § 4, stk. 1, nr. 2, [...] kan ikke indbringes for transportministeren. Disse afgørelser kan påklages til Jernbaneklagenævnet. Afgørelser, der kan påklages til Jernbaneklagenævnet, kan ikke påklages til anden administrativ myndighed."

3. Sagsfremstilling og Trafikstyrelsens afgørelse

Mariager-Handest Veteranjernbane (klager) fremsendte ved brev af 8. februar 2006 udkast til nyt sikkerheds- og signalreglement til Trafikstyrelsen, som ved brev af 13. februar 2006 godkendte det fremsendte udkast på en række vilkår og med følgende bemærkning vedrørende godkendelsens gyldighed:

"Gyldighed:

Nærværende godkendelse er gyldig indtil videre [...]."

Trafikstyrelsen udsendte (efter ikrafttrædelsen af veteranbanebekendtgørelsen) den 11. maj 2011 en mail til samtlige veteranjernbaner med krav om fremsendelse af dokumentation for sikkerhedsstyring til styrelsens godkendelse senest 1. juni 2011. Ved samme lejlighed blev samtlige veteranbaner tilsendt en generel vejledning om veteranbanebekendtgørelsen og en vejledning om den sikkerhedsansvarlige hos veteranjernbanen.

I forbindelse med mailen bemærkede styrelsen blandt andet, at de tidligere udstedte driftstilladelser ville udløbe den 15. juni 2011, hvorfor der skulle an-

⁹ Bekendtgørelse nr. 1549 af 17. december 2007 om Trafikstyrelsens opgaver og beføjelser, som efter § 22, stk. 1, trådte i kraft den 1. januar 2008.

søges om ny tilladelse og godkendelse af den sikkerhedsansvarlige efter bestemmelserne i veteranbanebekendtgørelsen.

Dato 03.10.2014
j.nr.JN34-00020

På baggrund af klagers ansøgning af 1. juni 2011 efter veteranbanebekendtgørelsen meddelte Trafikstyrelsen ved brev af 15. juni 2011 betinget tilladelse til klagers ikke erhvervsmæssige jernbanedrift, idet tilladelsen blandt andet indeholder følgende vilkår samt begrundelse og bemærkninger:

"Vilkår 3: Det er en betingelse, at Trafikstyrelsen kan godkende dokumentation for sikkerhedsstyring, jf. § 3, stk. 1 og § 3, stk. 2, nr. 4-6.

Dokumentation herfor skal foreligge snarest muligt og senest den 1. december 2011.

[...]

Begrundelse

[...]

Trafikstyrelsen kan på det foreliggende grundlag ikke udstede en endelig tilladelse, idet Trafikstyrelsen mangler at modtage supplerende dokumentation vedrørende tilladelsen, jf. § 3, [...]

Til brug for vurderingen af, om § 3, stk. 2, nr. 5 er opfyldt, og at Mariager-Handest Veteranjernbane er i stand til at drive ikke erhvervsmæssig jernbanevirksomhed sikkerhedsmæssigt forsvarligt, anser Trafikstyrelsen det for at være af væsentlig betydning, at Mariager-Handest Veteranjernbane frem til dato har haft en driftstilladelse til kørsel med veterantogskøretøjer og drift af veteranbane.

Bemærkninger

Trafikstyrelsen skal for en god ordens skyld gøre opmærksom på, at en endelig tilladelse til at udøve ikke-erhvervsmæssig jernbanedrift, jf. veteranbanebekendtgørelsen, først kan opnås, når ovennævnte vilkår er opfyldt.

Såfremt ovennævnte vilkår ikke opfyldes inden de angivne frister, vil denne tilladelse med vilkår bortfalde.

[...]"

Til brug for Trafikstyrelsens godkendelse af dokumentationen for sikkerhedsstyringen fremsendte klager den 30. november 2011 en række dokumenter, herunder det af Trafikstyrelsen i 2006 godkendte sikkerheds- og signalreglement i uændret form.

I henhold til jernbanelovens § 21i, stk. 1, nr. 1, foretog Trafikstyrelsen tilsyn hos klager den 13. september 2012 i forhold til veteranjernbanens sikkerheds- og signalreglement af 2006.

Trafikstyrelsen meddelte herefter ved mail af 14. september 2012 til klager en række bemærkninger til dette reglement og fremhævede særligt i forbindelse med fremsendelsen, at der alene i reglementet burde være bestemmelser om eksisterende forhold.

Dato 03.10.2014
j.nr.JN34-00020

Udover bemærkninger om forbedringer af rent sproglig og redaktionel karakter omfattede Trafikstyrelsens anmodning om ændringer af reglementets bestemmelser også spørgsmål af indholdsmæssig betydning, herunder blandt andet:

- Behov for klarere og mere detaljerede udformninger af uklart formulerede bestemmelser, bl.a. § 7, stk. 1; § 11, stk. 2; § 13, stk. 5d; § 23, stk. 7; § 27, stk. 1a og stk. 1j; § 29, stk. 2; § 38, stk. 4; § 40; § 48, stk. 5; § 48, stk. 8; § 49; § 57, stk. 1 og stk. 2; § 58, stk. 3; § 72, stk. 2; § 73; § 76, stk. 2; § 79, stk. 9; § 84, stk. 4 og § 85, stk. 1, m.fl. Eksempelvis påpeger styrelsen for så vidt angår en række af de nævnte bestemmelser (§ 23, stk. 7; § 27, stk. 1a og stk. 1j; § 48, stk. 8 og § 84, stk. 4) at der mangler en entydig placering af ansvaret for funktioner af sikkerhedsmæssig betydning.
- Behov for skærper af en række af reglementets forholdsregler, bl.a. § 11, stk. 5; § 12, stk. 1; § 22; § 32A, punkt c og § 32B, stk. 4, m.fl. Eksempelvis påpeger styrelsen for så vidt angår § 11, stk. 5, at det heraf bør fremgå, at gennemkørende tog "skal" standses i stedet for den nuværende formulering "bør" således, at bestemmelsen ikke fremtræder som blot en vejledende hensigtserklæring.
- Behov for regulering af forhold, som ikke er tilstrækkeligt regulerede i reglementet, blandt andet i relation til § 27, stk. 1e, § 31A, stk. 8, punkt c; § 36, stk. 4; § 39, stk. 2; § 40, stk. 3; § 68 og § 95A, stk. 7, m.fl. Eksempelvis påpeger styrelsen i relation til § 31A, stk. 8, punkt c, § 36, stk. 4 og § 68, at der bør fastsættes maksimale hastighedsgrænser for bestemte tog og ved rangering.
- Behov for rettelser af en række bestemmelser, som efter styrelsens opfattelse har et direkte fejlagtigt indhold, blandt andet for så vidt angår § 18; § 23, stk. 3; § 23, stk. 5; § 29, stk. 2; § 48, stk. 9; § 53, stk. 3; § 55; § 57, stk. 1d og § 84, stk. 4b. Eksempelvis påpeger styrelsen i relation til § 23, stk.3, at denne indeholder en forkert beskrivelse af, hvorledes sikringen af togenes kørsel foregår. I relation til § 18, § 53, stk. 3 og § 57, stk. 1d, påpeger styrelsen eksempelvis, at disse indeholder forkerte placeringer af ansvaret for sikkerhedsmæssige funktioner.

Jens Vestergaard fremsendte herefter på vegne af klagers sikkerhedsansvarlige, Lars Henning Jensen, mail af 13. august 2013 (genfremsendt 1. maj 2014) med nærmere kommentarer til de i Trafikstyrelsens mail af 14. september 2012 indeholdte bemærkninger til reglementets enkelte bestemmelser.

I den forbindelse tiltræder klager en række af styrelsens indsigelser imod reglementets bestemmelser. Eksempelvis tiltræder klager, at reglementets § 18 indeholder en fejlagtig angivelse af andre end den fratrædende og tiltrædende stationsbestyrer som mulig ansvarlig, idet klager herom særligt bemærker, at *"formuleringen stammer nok fra en tid, da afløseren ikke nødvendigvis var stationsbestyrer, men også kunne være f.eks. ekspeditrice."*

Visse af bestemmelserne foreslår klager dog fastholdt og det anføres, at reglementet efter klagers opfattelse bør være en del af en historisk sammenhæng og derfor med vilje er udarbejdet således, at det omfatter alle hidtidige forhold, signaler m.v. og ikke alene banens nuværende forhold.

Trafikstyrelsen udsendte den 12. februar 2014 en mail til de enkelte sikkerhedsansvarlige for samtlige danske veteranjernbaner med orientering om styrelsens arbejde med veteranbanernes dokumentation for sikkerhedsstyring.

Det oplyses, at Trafikstyrelsen havde erfaret, at mange veteranbaner ukritisk anvendte standarddokumenter til sikkerhedsstyring fra Danske Veterantogoperatørers Fællesorganisation (DVF) uden i tilstrækkelig grad at forholde sig til, hvorvidt indholdet svarer til den enkelte veteranbane.

Det oplyses endvidere, at styrelsen derfor successivt vil indkalde veteranbanerne til drøftelser om revision af dokumenterne herunder primært med henblik på at opnå korrekte systemdefinitioner, beskrivelser af risikostyring, m.v. Til brug herfor indeholder Trafikstyrelsens mail af 12. februar 2014 link til styrelsens vejledning om den sikkerhedsansvarliges opgaver i forbindelse med risikovurdering på veteranbanerne samt tjekskema med anmodning om udfyldelse heraf til brug for styrelsens bedømmelse af, hvorledes den enkelte veteranbane opfylder bekendtgørelsens krav.

Trafikstyrelsen traf den 8. maj 2014 afgørelse om, at klagers sikkerheds- og signalreglement af 2006 ikke kunne godkendes.

Efter at have modtaget brev af 21. maj 2014 fra advokat Helle Larsen på vegne af klager med en række spørgsmål, bl.a. vedrørende den i afgørelsen anførte hjemmel for klageadgang til Jernbanenævnet, fremsendte Trafikstyrelsen ved brev af 3. juni 2014 den påklagede afgørelse med bemærkning om, at denne erstatter den tidligere fremsendte afgørelse af 8. maj 2014.

I begrundelsen for den påklagede afgørelse af 3. juni 2014, efter hvilken der gives afslag på godkendelse af Sikkerhed-og Signalreglementet af 1. juni 2006 i sin nuværende form, henviser Trafikstyrelsen til §§ 3, 7-9, 11 og 13 i veteranbanebekendtgørelsen.

Dernæst anføres det, at Mariager-Handest Veteranbane ikke i tilstrækkelig grad har identificeret de farer og risici, der er forbundet med veterantogsdrift og kørsel på banen. Den modtagne historiske beskrivelse af banen kan efter styrelsens opfattelse ikke danne grundlag for en tilladelse efter bekendtgørelsens § 3. Det anføres, at reglementet skal imødegå de farer, der er identificeret som forbundet med veteranbanedrift og kørsel på banen.

Endvidere anføres det, at der skal udarbejdes en risikovurdering for den konkrete infrastruktur, køretøjerne og personalets uddannelse samt en systembeskrivelse, som skal risikovurderes.

Dato 03.10.2014
j.nr.JN34-00020

Dog har Trafikstyrelsen vurderet, at det ikke konkret er uforsvarligt at fortsætte driften i et begrænset tidsrum på det nuværende grundlag, hvorfor styrelsen i afgørelsen har bestemt, at driften kan fortsætte indtil den 31. december 2014, hvorefter tilladelsen kun vil være gyldig, såfremt der foreligger et nyt af Trafikstyrelsen godkendt sikkerhedsreglement.

Endelig er der i Trafikstyrelsens afgørelse af 3. juni 2014 vejledning om adgang til at klage over afgørelsen inden 4 uger til Jernbanenævnet med henvisning til veteranbanebekendtgørelsens §§ 25-26.

4. Jernbanenævnets sagsbehandling, høringer og yderligere modtagne bemærkninger

Jernbanenævnet anmodede ved mail af 24. juni 2014 til advokat Helle Larsen om fremsendelse af det i klagen varslede yderligere indlæg senest 18. juli 2014 med kopi til Trafikstyrelsen.

Ved brev af 26. juni 2014 anmodede Jernbanenævnet Trafikstyrelsen om at fremsende sagens akter og styrelsens eventuelle supplerende bemærkninger til sagen i anledning af klagen senest 28. juli 2014.

Trafikstyrelsen fremsendte ved brev af 26. juni 2014 bemærkninger til klagen, en liste over sagsakter samt kopier af udvalgte sagsakter. Af Trafikstyrelsens bemærkninger fremgår bl.a. følgende:

Trafikstyrelsens afgørelse af 13. februar 2006 om godkendelse af klagers sikkerhedsreglement hører under en driftstilladelse meddelt i henhold til den tidligere gældende lov nr. 76 af 13. marts 1969 om veteranbaner.

Lov om veteranbaner blev ophævet ved lov nr. 553 af 26. maj 2010 om ændring af jernbaneloven, m.v. Veteranbanebekendtgørelsen blev herefter udstedt i henhold til jernbanelovens § 5. De tidligere driftstilladelser efter lov om veteranbaner blev meddelt for et år ad gangen og Trafikstyrelsens godkendelse af klagers sikkerhedsreglement er meddelt med gyldighed indtil videre. Driftstilladelserne efter lov om veteranbaner blev i henhold til veteranbanebekendtgørelsen i 2011 erstattet af betingede tilladelser til veteranbanedrift, jf. således den betingede tilladelse til klager af 15. juni 2011.

Der er således efter styrelsens opfattelse ikke tale om egentlig tilbagekaldelse, idet driftstilladelserne udløb efter bortfald og blev erstattet af nye tilladelser med vilkår.

Et af vilkårene for den nye tilladelse var, at klager skulle indsende dokumentation for styring af jernbanesikkerheden til Trafikstyrelsens godkendelse. Den påklagede afgørelse udgør afslag på godkendelse af klagers dokumentation

for sikkerhedsstyring og dermed manglende opfyldelse af vilkåret herom i klagers tilladelse til veteranbanedrift.

Dato 03.10.2014
j.nr.JN34-00020

Trafikstyrelsen anfører i sammenhængen, at såfremt Jernbanenævnet måtte finde, at den tidligere godkendelse af klagers sikkerheds- og signalreglement af 2006 ikke allerede var bortfaldet, da må den påklagede afgørelse anses som en tilbagekaldelse af godkendelsen. Trafikstyrelsen henviser til U.2006.2513Ø, som også vedrørte et afslag på godkendelse, som efterfulgte en godkendelse og hvor afslaget af landsretten blev anset som at indeholde en tilbagekaldelse af godkendelsen.

Klager kan efter styrelsens opfattelse under alle omstændigheder ikke have været i god tro om, hvorvidt den tidligere godkendelse fortsat var gældende. Styrelsen henviser til FOB2007.170, hvor Ombudsmanden ikke fandt, at en borger med rette kunne vinde ret ved at indrette sig på en retstilstand, når vedkommende manglede en berettiget forventning om, at dette var i overensstemmelse med gældende ret.

Den påklagede afgørelse er båret af hensynet til sikkerheden for brugerne af banen, idet dette hensyn tilsiger en opdatering af reglementet således, at det i overensstemmelse med almindelig sund fornuft afspejler de aktuelle forhold på banen og dermed er bedst egnet til at imødegå de faktisk forekommende risici.

I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet har styrelsen i den påklagede afgørelse indrømmet klager en rimelig frist på 7 måneder til udarbejdelsen af nyt reglement. Om proportionalitetsprincippet i forbindelse med tilbagekaldelse henviser styrelsen til U1999.1880V.

Advokat Helle Larsen fremsendte herefter brev af 18. juli 2014 (vedhæftet bilag 1-4) til Jernbanenævnet med supplerende indlæg om sagens realitet. Det præciseres, at udover den principale afvisningspåstand nedlægges subsidiært påstand om ophævelse af den påklagede afgørelse og hjemvisning af sagen til fornyet behandling hos Trafikstyrelsen og mere subsidiært påstand om godkendelse af klagers sikkerheds- og signalreglement af 2006, dvs. med den samme form og indhold, som tidligere godkendt ved Trafikstyrelsens afgørelse af 13. februar 2006. Det anføres yderligere, at Trafikstyrelsen ikke har haft grundlag for at tilbagekalde denne godkendelse.

Dernæst fremhæves det, at der hverken i veteranbanebekendtgørelsens § 13, bekendtgørelsens øvrige bestemmelser eller i jernbanelovens bestemmelser er fastsat konkrete og specifikke krav til indholdet af veteranbanernes sikkerhedsregler, hvorfor Trafikstyrelsen efter klagers opfattelse ikke har hjemmel til at stille sådanne krav. Særligt bemærkes, at der intet sted i det eksisterende retsgrundlag fremgår noget krav om, at sikkerhedsreglementet kun må omhandle eksisterende og aktuelle forhold.

Som bilag til klagen er fremsendt en nærmere redegørelse for tilblivelsen af klagers sikkerheds- og signalreglement af 2006. Heraf fremgår, at reglementet er udarbejdet med udgangspunkt i det af privatbanerne tilpassede DSB

sikkerhedsreglement af 1975, som siden 1987 er anvendt af klager og i øvrigt ændret og tilpasset i takt med udviklingen, f.eks. i forbindelse med, at fjernstyring, ATC og elektrificering blev indført.

Dato 03.10.2014
j.nr.JN34-00020

Efter klagers opfattelse imødekommer reglementet derfor i vidt omfang allerede styrelsens ønske om tilpasning til de aktuelle forhold. Således er de særligt for klager uaktuelle afsnit om f.eks. fjernstyring og radiodirigeret trafikafvikling fra det oprindelige DSB reglement ikke medtaget, hvorimod der er sket tilføjelser i forhold til ændrede begreber og forhold, som var ukendte i 1975, f.eks. mobiltelefonen. Dog er det også klagers hensigt med reglementet, at dette skal være "statisk" og således dække behovet både nu og i fremtiden uden opdateringer og rettelser.

Klager betragter det som en fordel – herunder også i jernbanesikkerhedsmæssig forstand – hvis det kan undgås at belaste personalet med løbende at skulle lære ændrede regler og bestemmelser. Det er efter klagers opfattelse ikke noget sikkerhedsmæssigt problem og kun en fordel, at reglementet eksempelvis indeholder regler for anvendelse af et dobbeltrettet armsignal, selvom dette ikke findes, idet reglementet dermed tager højde for en eventuel fremtidig brug af et sådant signal.

Det bestrides, at godkendelsen skulle være bortfaldet i medfør af styrelsens afgørelse af 15. juni 2011. Først mere end et år senere sendte Trafikstyrelsen ved sin mail af 14. september 2012 en række bemærkninger, som efter klagers opfattelse er af overvejende redaktionel samt sproglig karakter og betegnes som uden væsentlig og umiddelbar sikkerhedsmæssig relevans.

Det anføres endvidere, at klager har drevet veteranbane i mere end 40 år med et minimum af sikkerhedsmæssige hændelser og uden hverken personskader eller materielle skader af mere end begrænset karakter.

Den påklagede afgørelse er efter klagers opfattelse ikke tilstrækkeligt begrundet og udtryk for usaglig forskelsbehandling. Det anføres, at professionelle aktører – eksempelvis Banedanmark – ikke af Trafikstyrelsen er blevet mødt med tilsvarende krav om ny godkendelse af deres sikkerhedsregler ved fornyelse af deres driftstilladelser/sikkerhedsgodkendelser.

Endvidere anføres det, at privatbaner som f.eks. Nordjyske Jernbaner og Midtjyske Jernbaner med Trafikstyrelsens accept anvender Banedanmarks sikkerhedsreglement, uanset at mange signaler, tavler og procedurer beskrevet heri ikke forekommer på privatbanerne. Disse baners sikkerhedsreglementer er efter klagers opfattelse i mindre grad tilpasset de aktuelle forhold end klagers reglement.

Advokat Helle Larsen henviser desuden til klagers mail af 1. maj 2014 til Trafikstyrelsen (genfremsendelsen af klagers mail af 13. august 2013 til Trafikstyrelsen) hvorefter klager har tilsluttet sig en række af styrelsens bemærkninger om behovet for ændringer og tilføjelser til reglementet.

Til brug for Jernbanenævnets behandling af sagen fremsendte Trafikstyrelsen yderligere ved mail af 6. august 2014 klagers sikkerheds- og signalreglement af 1. juni 2006 (SIR) samt Trafikstyrelsens interne mail af 10. september 2012 med styrelsens bemærkninger til reglementet (svarende til styrelsens mail af 14. september 2012 til klager).

Dato 03.10.2014
j.nr.JN34-00020

Endvidere fremsendte Trafikstyrelsen ved brev af 19. august 2014 bemærkninger til advokat Helle Larsens indlæg af 18. juli 2014. Styrelsen bemærker her blandt andet yderligere, at beføjelsen til godkendelse af sikkerhedsregler er en skønsmæssig beføjelse, som styrelsen i nærværende sag har udøvet i overensstemmelse med sædvanlig godkendelsespraksis og i overensstemmelse med hensynet til jernbanesikkerheden.

Styrelsen oplyser herudover, at øvrige veteranbaner bliver mødt med samme krav om at disse skal have godkendt dokumentation for sikkerhedsstyring, hvilket bl.a. vil sige trafikstyrings- og sikkerhedsregler. Øvrige veteranbaner bliver således mødt med samme krav om, at disses sikkerhedsreglementer også skal forholde sig til den konkrete infrastruktur på banen, jf. bl.a. styrelsens mail af 11. marts 2011 til samtlige veteranbaner herom.

Sikkerhedsreglementet skal blandt andet benyttes til uddannelse af personer, der arbejder på banen. Det vil være unødvendigt og forvirrende for disse, hvis de skal forholde sig til sikkerhedsbestemmelser, som afspejler andet end den konkrete infrastruktur. Klagers sikkerhedsreglement er efter styrelsens vurdering ikke egnet til veteranantogskørsel og uddannelse af personer på Mariager-Handest Veteranbane.

I forhold til klagers bemærkninger om Banedanmarks sikkerhedsreglement (SR) henleder styrelsen opmærksomheden på, at dette reglement anvendes på jernbanenettet generel og ikke alene på en lukket veteranbane. Hver enkelt infrastrukturforvalter har en underliggende jernbanesikkerhedsinstruks SIN eller tilsvarende instruks, der forholder sig til deres konkrete infrastruktur.

Advokat Helle Larsen fremsendte herefter brev af 1. september 2014 (vedhæftet bilagene 5-7) med supplerende bemærkninger i anledning af Trafikstyrelsens indlæg af 19. august 2014.

Her anføres det blandt andet yderligere, at Trafikstyrelsens godkendelse ikke er tidsbegrænset og derfor ikke kan tilbagekaldes blot fordi regelgrundlaget er ændret. Dernæst henvises til den indledende tekst i Trafikstyrelsens vejledning¹⁰ til veteranbanebekendtgørelsen, hvorefter formålet med veteranbanebekendtgørelsens udformning med overordnede funktionskrav er at give veteranbanerne frihed og råderum med hensyn til at optimere måden, hvorpå formålet med funktionskravet opnås.

¹⁰ Trafikstyrelsens "Vejledning om ikke erhvervsmæssig jernbanedrift (veteranbanebekendtgørelsen)" af 9. maj 2011

Klagers sikkerheds- og signalreglement af 1. juni 2006 (SIR) udgør efter klagers opfattelse de overordnede rammer, som udfyldes i relation til den aktuelle infrastruktur af "Tjenestekøreplanens indledende bemærkninger (TIB) af 1. juni 2006 for Mariager-Handest Veteranjernbane". TIB indeholder således efter klagers opfattelse egentlig strækningsinformation og instrukser i tilknytning til SIR svarende til privatbanernes SIN-instrukser. Dermed har Mariager-Handest Veteranjernbane efter klagers opfattelse samlet set samme regelstruktur, som den Trafikstyrelsen har godkendt for så vidt angår privatbanerne. Trafikstyrelsens henvisning til "sund fornuft" illustrerer efter klagers opfattelse, at styrelsen stiller krav uden den fornødne lovhjemmel.

Trafikstyrelsen fremsendte den 5. september 2014 bemærkninger til advokat Helle Larsens indlæg af 1. september 2014. Styrelsen bemærker, at der ikke i Banedanmarks sikkerhedsreglement (SR) er oplysninger om signaler eller andre forhold, som ikke findes på Banedanmarks infrastruktur. Privatbanerne har af det tidligere privatbanetilsyn fået tilladelse til at anvende SR som deres eget sikkerhedsreglement, da de grundlæggende har samme signalsystem som Banedanmark.

Derudover præciseres privatbanernes sikkerhedsregler gennem deres egne SIN, som indeholder de nødvendige afvigelser fra SR som følge af den enkelte privatbanes individuelle forhold. Privatbanerne beskriver ikke i deres SIN forhold, som ikke eksisterer – heller ikke selvom der er tale om forhold, som måske vil blive indført i fremtiden.

Trafikstyrelsen oplyser desuden, at klagers TIB instruktion ikke ændrer på, at klagers SIR 2006 ikke kan godkendes, herunder de af styrelsen påpegede mangler med hensyn til behovet for tilpasning til den aktuelle infrastruktur, m.v.

Ved mail af 10. september 2014 til Jernbanenævnet har Trafikstyrelsen supplerende oplyst, at den af klager fremsendte TIB ikke tidligere er indgået i sagen og således endnu ikke er sagsbehandlet af styrelsen. Det er styrelsens praksis i forhold til veteranbanerne, at sikkerhedsreglementerne godkendes først, hvorefter der efterfølgende sker separat godkendelse af underliggende instrukser som f.eks. klagers TIB. Trafikstyrelsen anfører, at indholdet af klagers TIB derfor ikke er relevant for spørgsmålet om godkendelse af sikkerhedsreglementet.

Advokat Helle Larsen har yderligere ved brev af 18. september 2014 blandt andet anført, at Trafikstyrelsen efter klagers opfattelse stadig ikke har angivet den fornødne hjemmel for at tilbagekalde styrelsens egen afgørelse af 13. februar 2006 om godkendelse af klagers SIR 2006.

5. Jernbanenævnets begrundelse for afgørelsen og bemærkninger

Dato 03.10.2014
j.nr.JN34-00020

Indledningsvist bemærkes, at klagen er rettidig.

Jernbanenævnets kompetence

Sagen er endvidere omfattet af Jernbanenævnets kompetence som administrativ klagemyndighed efter jernbanelovens § 24c, stk. 2, 2. pkt. og veteranbanebekendtgørelsens § 25.

Nævnet bemærker i den forbindelse, at veteranbanebekendtgørelsen med bestemmelsen i § 25¹¹ om klageadgang til Jernbanenævnet er udstedt af Trafikstyrelsen den 2. december 2010 i overensstemmelse med Transportministeriets bekendtgørelse nr. 1549 af 17. december 2007 om Trafikstyrelsens opgaver og beføjelser (den dagældende delegationsbekendtgørelse), § 16, jf. § 4, stk. 1, nr. 2, hvorefter Jernbaneklagenævnet (nu Jernbanenævnet) var anført som klagemyndighed for så vidt angår de af Transportministeriet til Trafikstyrelsen delegerede afgørelser om sikkerhedsmæssige forhold i forbindelse med den i jernbanelovens § 5 omhandlede ikke erhvervsmæssige jernbanedrift.

Som anført i jernbanelovens § 24h, stk. 1, har Transportministeren været berettiget til at delegere sine beføjelser efter loven til Trafikstyrelsen – herunder beføjelsen til at fastsætte bestemmelser om klageadgang til Jernbanenævnet efter jernbanelovens § 24c, stk. 2, 2. pkt.

Veteranbanebekendtgørelsens § 25 om klageadgang til Jernbanenævnet er således udstedt af Trafikstyrelsen med den fornødne lovhjemmel og bemyndigelse fra Transportministeren.

Bestemmelsen er lovlig og gyldig uanset, at Transportministeriets pr. 1. september 2012 ikrafttrådte bekendtgørelse nr. 893 af 29. august 2012 (den nugældende delegationsbekendtgørelse), § 21, om Jernbanenævnet som klagemyndighed for så vidt angår Trafikstyrelsens afgørelser i henhold til jernbaneloven § 5 alene nævner bestemmelsens stk. 1 om godkendelser til ikke erhvervsmæssig jernbanedrift, hvorimod bestemmelsens stk. 2, om fastsættelse af regler om sikkerhedsmæssige forhold, ikke er nævnt.

Jernbanenævnet finder det således afgørende, at klagebestemmelsen er udstedt i overensstemmelse med den delegationsbekendtgørelse, som var gældende på udstedelsestidspunktet.

I øvrigt bemærkes blot, at den ovenfor nævnte manglende henvisning til jernbanelovens § 5, stk. 2, i den nugældende delegationsbekendtgørelse ses at ville være til hinder for, at Trafikstyrelsen udsteder bestemmelse om klageadgang til Jernbanenævnet i forhold til selve styrelsens udstedelse af generel-

¹¹ Trafikstyrelsens bekendtgørelse nr. 1354 af 2. december 2010 om ikke erhvervsmæssig jernbanedrift.

le regler for veteranbanerne, men ikke i forhold til styrelsens udstedelse af bestemmelse om klageadgang til Jernbanenævnet i forhold til styrelsens konkrete afgørelser om godkendelser af de enkelte veteranbaners sikkerhedsreglementer, som ses at henhøre under de i lovens § 5, stk. 1, omhandlede tilladelser til veteranbanedrift.

Trafikstyrelsen har efter det oven for anførte med rette i klagevejledningen til den påklagede afgørelse anført Jernbanenævnet som administrativ klagemyndighed.

Trafikstyrelsens hjemmel til at stille krav til indholdet af veteranbanens sikkerhedsregler

Klager har anført, at hverken veteranbanebekendtgørelsen eller jernbaneloven indeholder konkrete og specifikke krav til indholdet af veteranbanens sikkerhedsregler.

Trafikstyrelsen har derfor efter klagers opfattelse ikke hjemmel til at stille krav vedrørende den nærmere udformning af de enkelte bestemmelser i klagers signal- og sikkerhedsreglement.

Jernbanenævnet bemærker hertil, at det påhviler Trafikstyrelsen som en skønsmæssig beføjelse i medfør af veteranbanebekendtgørelsens § 13, 2. punktum, fastsat i medfør af jernbanelovens § 5 stk.2, at foretage godkendelse af veteranbanens sikkerhedsregler.

Trafikstyrelsen skal udøve denne beføjelse i henhold til almindelige forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger, og styrelsen skal i den forbindelse som jernbanesikkerhedsmyndighed navnlig lægge vægt på de sikkerhedsmæssige hensyn, som skal varetages i medfør af formålet med godkendelsesordningen.

I medfør heraf har Trafikstyrelsen med rette i forbindelse med behandlingen af sagen om godkendelse af klagers sikkerhedsregler påset, at bestemmelserne er nærmere udformet på en måde, som er egnet til at varetage sikkerheden og at bestemmelserne i øvrigt er udformet korrekt, jf. Trafikstyrelsens mail af 14. september 2012 til klager.

Jernbanenævnet har intet grundlag for at fastslå, at de af Trafikstyrelsen stillede krav til de enkelte bestemmelser skulle være udtryk for varetagelse af usaglige hensyn, eller at kravene i øvrigt skulle stride imod bestemmelser i jernbaneloven, veteranbanebekendtgørelsen eller almindelige forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger.

Konkrete sikkerhedsmæssige hændelser er ikke en nødvendig forudsætning for de af Trafikstyrelsen stillede krav om ændring af klagers sikkerhedsregler.

Spørgsmålet om tilbagekaldelse

Dato 03.10.2014
j.nr.JN34-00020

Trafikstyrelsen har allerede med vilkåret i styrelsens godkendelse af 13. februar 2006 om dennes gyldighed "indtil videre" taget forbehold for, at der senere kunne vise sig behov for at revurdere klagers sikkerheds- og signalreglement af 2006.

Herudover fremgår det af veteranbanebekendtgørelsens § 4, stk. 2, jf. § 3, stk. 2, nr. 5, at Trafikstyrelsen kan foretage en fornyet vurdering af, om vilkårene for tilladelsen til at drive veteranbanedrift er opfyldte – herunder at veteranbanen drives efter tilstrækkelige jernbanesikkerhedsmæssige regler – hvis styrelsen finder anledning dertil.

I veteranbanebekendtgørelsens § 4, stk. 3, er det dernæst bestemt, at fornyet vurdering skal foretages 5 år efter tilladelsen og hvert 5. år derefter.

Jernbanenævnet lægger til grund, at formålet med disse bestemmelser er at sikre, at blandt andet sikkerhedsreglementerne revurderes med henblik på sikring af, at disse afspejler de aktuelle forhold og i øvrigt er bedst muligt egnede til at varetage sikkerheden.

Det er således en del af veteranbanebekendtgørelsens ordning, at Trafikstyrelsen kan foretage tilbagekaldelser af tidligere meddelte godkendelser.

I overensstemmelse hermed har Trafikstyrelsen som vilkår for tilladelsen af 15. juni 2011 (vilkår nr. 3) fastsat, at styrelsen skulle foretage en ny godkendelse af klagers dokumentation for sikkerhedsstyring senest 1. december 2011.

Jernbanenævnet finder ikke, at dette lovligt fastsatte vilkår i sig selv kan tillægges virkning som en tilbagekaldelse af styrelsens godkendelse af 13. februar 2006, men at der hermed blandt andet er tale om et varsel til klager om fornyet godkendelsesproces.

Trafikstyrelsens godkendelse af 13. februar 2006 ses heller ikke i øvrigt på andet grundlag at være bortfaldet forud for styrelsens afgørelse af 3. juni 2014.

Den påklagede afgørelse af 3. juni 2014 må derimod anses som en tilbagekaldelse af styrelsens godkendelse af 13. februar 2006, og spørgsmålet er herefter, hvorvidt Trafikstyrelsen med rette har truffet afgørelse herom.

Trafikstyrelsen har i forbindelse med sit tilsynsbesøg hos klager den 13. september 2012 og grundig gennemgang af klagers signal- og sikkerhedsreglement af 2006, jf. høringen af klager herom ved styrelsens mail af 14. september 2012, konstateret, at reglementet bør rettes og ajourføres på en række punkter.

Endvidere bemærkes, at klager ved mail af 13. august 2013 til Trafikstyrelsen (genfremsendt 1. maj 2014) har tiltrådt en række af de af styrelsen påpegede behov for ændringer af reglementet.

Jernbanenævnet kan ikke på forhånd udelukke, at det eventuelt som anført af klager kan være hensigtsmæssigt i reglementet at medtage bestemmelser om visse ikke eksisterende forhold, hvis der er tale om foranstaltninger, som forventes senere at blive indført inden for en begrænset tidshorisont. Derimod bør reglementets forskrifter som udgangspunkt ikke være udformet på en måde, som afspejler historiske forhold.

Som anført af Trafikstyrelsen er det navnlig vigtigt, at bestemmelser som angiver de ansvarlige for udførelsen af sikkerhedsmæssige funktioner så vidt muligt afspejler de aktiviteter, som faktisk foregår, samt at bestemmelserne i øvrigt er klare, entydige og ikke behæftede med fejl.

Allerede som følge heraf tiltræder Jernbanenævnet Trafikstyrelsens tilbagekaldelse af godkendelsen af 13. februar 2006 og styrelsens afgørelse om at klagers sikkerheds- og signalreglement af 2006 ikke kan godkendes i den foreliggende form.

Klager må herefter revidere reglementet på baggrund af Trafikstyrelsens bemærkninger til reglementets enkelte bestemmelser. Efter modtagelse af klagers reviderede reglement vil Trafikstyrelsen træffe afgørelse om, hvorvidt dette kan godkendes, herunder med styrelsens nærmere stillingtagen til udformningen af de enkelte reviderede bestemmelser.

Trafikstyrelsens begrundelse

Klager har anført, at den påklagede afgørelse ikke er tilstrækkeligt begrundet.

Det følger af begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24, at afgørelsen skal indeholde en henvisning til relevante retsregler og i forbindelse med administrative skøn de hovedhensyn, som har været bestemmende for afgørelsen, jf. bestemmelsens stk. 1. Dernæst skal afgørelsen indeholde en kort redegørelse for de omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

I overensstemmelse med det nævnte krav i forvaltningslovens § 24, stk. 1, indeholder Trafikstyrelsens afgørelse af 3. juni 2014 henvisning til veteranbanebekendtgørelsen, herunder bekendtgørelsens § 13, og styrelsen henviser endvidere i afgørelsen til støtte for, at sikkerheds- og signalreglementet bør baseres på beskrivelser og risikovurderinger af den aktuelle veteranbanedrift og ikke afspejle historiske forhold.

Dernæst indeholder Trafikstyrelsens afgørelse i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24, stk. 2, en henvisning til de af styrelsen fremsendte bemærkninger til de enkelte bestemmelser i klagers sikkerheds- og signalreglement, hvortil styrelsen modtog bemærkninger fra klager den 1. maj 2014.

Jernbanenævnet finder på denne baggrund, at den påklagede afgørelse opfylder forvaltningslovens begrundelseskrav.

Spørgsmålet om usaglig forskelsbehandling

Dato 03.10.2014
j.nr.JN34-00020

Klager har dernæst anført, at den påklagede afgørelse er udtryk for usaglig forskelsbehandling af klager.

Til støtte herfor henviser klager til, at Trafikstyrelsen efter klagers opfattelse ikke i forbindelse med fornyelse af driftstilladelser over for andre professionelle aktører – og som eksempel nævnes Banedanmark – har stillet krav om ny godkendelse af disses sikkerhedsregler. Endvidere henvises til, at privatbanerne efter klagers opfattelse med Trafikstyrelsens godkendelse anvender Banedanmarks sikkerhedsreglement (SR) uanset, at mange signaler, tavler og procedurer heri ikke forekommer på privatbanerne.

Jernbanenævnet bemærker for det første, at Trafikstyrelsens afgørelse som nævnt ovenfor er konkret begrundet med styrelsens konstatering af, at klagers sikkerheds- og signalreglement af 2006 på centrale punkter afspejler historiske forhold og indeholder en række fejl og uklarheder som har relevans til det jernbanesikkerhedsmæssige jf. den nærmere gennemgang i Trafikstyrelsens mail af 12. september 2012 til klager (som gengivet i afsnit 3 ovenfor.)

Klager har ikke nærmere konkretiseret påstanden om, at Trafikstyrelsen i relation til Banedanmark eller andre jernbanevirksomheder skulle have en anden praksis gående ud på at godkende sikkerhedsregler med lignende fejl og mangler – og Jernbanenævnet har heller ikke i øvrigt kunnet konstatere en sådan praksis fra styrelsens side.

Dernæst kan Jernbanenævnet konstatere, at Trafikstyrelsen ved sin mail af 11. maj 2011 overfor samtlige danske veteranbaner bl.a. har varslet en gennemgang af disses sikkerhedsregler, og at styrelsen senere ved mail af 14. februar 2014 har fulgt op herpå netop til sikring af, at hver enkelt veteranbanes sikkerhedsregler afspejler den pågældende veteranbanes forhold.

Efter det anførte har Jernbanenævnet intet grundlag for at give klager medhold i spørgsmålet om usaglig forskelsbehandling.

Proportionalitetsprincippet

Endelig har klager gjort gældende, at Trafikstyrelsen med den påklagede afgørelse har overtrådt proportionalitetsprincippet.

Trafikstyrelsen har efter Jernbanenævnets opfattelse ved den påklagede afgørelse netop inddraget klagers interesse i at kunne fortsætte den eksisterende drift og iagttaget proportionalitetsprincippet med bestemmelsen om, at klager kan fortsætte veteranbanedriften på det nuværende grundlag indtil den 31. december 2014.

Jernbanenævnet kan tiltræde den afvejning af sikkerhedshensynet overfor klagers interesse i og forventning om at kunne fortsætte driften, som den nævnte frist er udtryk for.

Fristen bør dog efter Jernbanenævnets opfattelse forlænges svarende til Jernbanenævnets sagsbehandlingstid og dermed også tage hensyn til, at klager har udnyttet adgangen til at påklage Trafikstyrelsens afgørelse til Jernbanenævnet.

Dato 03.10.2014
j.nr.JN34-00020

6. Jernbanenævnets afgørelse

Jernbanenævnet stadfæster i medfør af jernbanelovens § 24c, stk. 2, og veteranbanebekendtgørelsens § 25, stk. 1, 1. punktum, Trafikstyrelsens afgørelse af 3. juni 2014.

Dog forlænges den af Trafikstyrelsen fastsatte frist for Mariager Handest Veteranjernbanes fortsættelse af driften på det nuværende grundlag til den 30. april 2015.

Jernbanenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen ved domstolene skal være anlagt inden 8 uger fra meddelelsen af denne afgørelse, jf. jernbanelovens § 24 e, stk. 3.

Denne afgørelse offentliggøres på nævnets hjemmeside.

På nævnets vegne

Per Baltzer Overgaard

Nævnetsformand