

Jernbanenævnets årsberetning 2023



Indholdsfortegnelse

	Side
Forord	3
Jernbanenævnets rolle og opgaver	4
1. Året der gik	5
1.1. Tilsynssager	5
1.1.1. Passagerrettigheder	5
1.1.2. Markedsadgang	5
1.1.3. Servicefaciliteter	7
1.1.4. Kanaltildeling	11
1.2. Klagesager	24
1.3. Retssager	25
2. Jernbanenævnets internationale samarbejde	26
2.1. European Network of Rail Regulatory Bodies (ENRRB)	26
2.2. Scandinavian-Mediterranean Rail Freight Corridor (RFC3)	26
2.3. Independent Regulator's Group – Rail (IRG-Rail)	27
3. Jernbanenævnets samarbejde med den nationale sikkerhedsmyndighed	29
4. Jernbanenævnet	30
4.1. Lovgrundlag	30
4.2. Klagebehandling	33
4.3. Jernbanenævnets sammensætning	34
4.4. Jernbanenævnets sekretariat	35
4.5. Finansiering og drift	35
Noter til Jernbanenævnets lovgrundlag	36

Forord

Som formand for Jernbanenævnet er det en glæde at præsentere nævnets årsberetning for 2023. Formålet med beretningen er at give et indblik i det forgangne års væsentligste aktiviteter, afgørelser, beslutninger og resultater, samt at pege på tendenser og udfordringer, som præger sektoren.

Jernbaneregulering udgør et særdeles komplekst område inden for transportlovgivningen. Den Europæiske Union (EU) er en central aktør, som med forordninger, direktiver og vejledninger, m.v., markant har formet og fortsat påvirker jernbanesektoren i Europa, herunder i Danmark.

EU's regulering af sektoren er drevet af en ambition om at skabe et integreret, effektivt og bæredygtigt europæisk jernbanenetværk. Dette inkluderer blandt andet mål om at fremme konkurrencen på markedet, opnå mere effektiv udnyttelse af jernbaneinfrastruktur og jernbanerelaterede tjenesteydelser, skabe interoperabilitet på tværs af landegrænser, samt at beskytte passagerernes rettigheder.

Som noget helt centralt i 2023 trådte den længeventede togpassagerrettighedsforordning i kraft. Forordningen har gennemgået en revidering, og nogle af de mest betydningsfulde forbedringer er, at der i højere grad lægges vægt på tilgængelighed og assistance til personer med handicap og personer med nedsat mobilitet, såsom assistance på stationen og ombord på toget uden ekstra omkostninger. Disse tiltag skal gerne være med til at sikre, at rejser med toget er en mulighed for *alle*. På baggrund af den nye forordning indledte Jernbanenævnet i 2023 en tilsynsrække, hvor nævnet ser på, hvorvidt jernbanevirksomhederne lever op til de nye krav.

Året har også budt på andre markante tilsynssager, blandt andet har nævnet set på den administrative praksis i forbindelse med sporspærringer, herunder overholdelse af direktivkravene om varsling af sporspærringer, m.v.

Sagen tiltrak betydelig interesse på europæisk plan og sekretariatet blev inviteret til Bern for at holde et oplæg på en konference arrangeret af IRG-Rail og Forum Train Europe (FTE) om nævnets håndtering af sagen. Den internationale dialog bidrager til at forbedre praksis på tværs af landegrænserne. Se nærmere under afsnit 1.1.4.

Jernbanenævnet har afleveret indlæg i den principielle retssag anlagt af DB Cargo om kombiterminaltakster. Højesteret har nu afgjort sagen til nævnets fordel, jf. afsnit 1.3.

Året har været travlt, og de væsentligste sager er gengivet nedenfor. Såfremt du ønsker yderligere oplysninger om de enkelte eller om Jernbanenævnet og nævnets opgaver, kan dette findes på nævnets hjemmeside:

www.jernbanenaevnet.dk

God læsning!

København, 18. april 2024

Med venlig hilsen



Lene Sigvardt
Dommer
Nævnensformand

Jernbanenævnets rolle og opgaver

Fortolkning af lovgivningen

Gennem sine afgørelser spiller nævnet en afgørende rolle i fortolkningen af de gældende regler og forskrifter, som hører under nævnets kompetence.

Nævnets fortolkning af reglerne skal blandt andet sikre overensstemmelse med EU-lovgivningen og den nationale lovgivning på området, herunder at fremme formålet med reglerne med respekt for retssikkerhed og retfærdighed.

Retsakterne inden for Jernbanenævnets kompetenceområde er samlet og tilgængelige på nævnets hjemmeside www.jernbanenaevnet.dk De vigtigste af disse er omtalt i afsnit 3.1.

Klagesager

Jernbanenævnet er øverste administrative rekursmyndighed i sager, hvor der i lovgivningen er foreskrevet klageadgang til nævnet.

Udover at sikre indholdsmæssigt korrekte afgørelser, skal nævnet yderligere påse, at selve klageprocessen også forløber retfærdigt, gennemsigtigt og i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler, herunder navnlig forvaltningsloven.

Klageadgangen giver jernbanevirksomhederne mulighed for at få deres sager vurderet på ny i tilfælde af uenighed med førsteinstansens afgørelser.

Klage til Jernbanenævnet forudsætter, at en række formelle betingelser er opfyldte, jf. klagevejledningen på nævnets hjemmeside samt afsnit 4.2, nedenfor.

Overvågning og tilsyn

Overvågning og tilsyn udgør to fundamentale elementer i forhold til at fremme ensartede og forbedrede markedsvilkår i jernbanesektoren.

Overvågning og tilsyn skal bidrage til, at jernbanevirksomheder, infrastrukturforvaltere og operatører af jernbanerelaterede servicefaciliteter opretholder et højt niveau af effektivitet, ansvarlighed og efterlevelse af reglerne – og fremmer et velfungerende marked for jernbanetransport-ydelser.

Jernbanenævnet har mulighed for på eget initiativ, eventuelt på baggrund af en konkret henvendelse eller oplysninger modtaget i forbindelse med nævnets brugerundersøgelser, m.v., at rejse konkrete tilsynssager og træffe afgørelser om aktørernes overholdelse af markedsreglerne.

Nævnet kan påbyde jernbanevirksomheder, infrastrukturforvaltere og andre virksomheder på jernbaneområdet at give de oplysninger, som er nødvendige for nævnets sagsbehandling.

Manglende efterlevelse af nævnets afgørelser kan sanktioneres med ugentlige tvangsbøder.

Offentliggørelse og gennemsigtighed

Offentliggørelse og gennemsigtighed er et vigtigt led i at skabe tillid til beslutningsprocessen og give sektoren mulighed for at følge nævnets praksis.

Alle nævnets afgørelser offentliggøres derfor løbende på nævnets hjemmeside.

Året der gik

Nævnets konkrete sager består hovedsagelig af tilsynssager vedrørende både passager- og godstransport.

I det følgende er gengivet resumeer af de væsentligste sager, som nævnet har behandlet i 2023.

1.1. Tilsynssager

1.1.1. Passagerrettigheder

Jernbanenævnet fører tilsyn med, at jernbanevirksomhederne overholder togpassagerrettighedsforordningens regler om passagerernes rettigheder, m.v.

Nævnet træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at jernbanevirksomhederne efterlever forordningen og kan i forbindelse med tilsyn om nødvendigt pålægge sanktioner ved manglende overholdelse.

Nævnet spiller således en central rolle i at opretholde et højt niveau af passagerbeskyttelse i jernbanesektoren og sikre en ensartet efterlevelse af togpassagerrettighedsforordningen.

I 2023 har nævnet påbegyndt tilsyn med fokus på rettighederne for personer med handicap og nedsat mobilitet. Nævnet indledte tilsynet i forhold til DSB herunder med henblik på at sikre, at DSB yder den nødvendige assistance til personer med handicap og nedsat mobilitet, at DSB iagttager gældende krav vedrørende tilgængelighed, behandling af klager og information til passagererne om deres rettigheder, m.v.

DSB's efterlevelse af reglerne om handicappedes rettigheder i medfør af togpassagerrettighedsforordningen (forordning 2021/782) – j.nr. 2023-140278

I denne sag undersøgte nævnet DSB's overholdelse af reglerne om handicappedes rettigheder, jf. den reviderede togpassagerrettighedsforordning, som trådte i kraft den 7. juni 2023.

Tilsynet indledtes den 18. august 2023 med en mail, hvori sekretariatet oplyste de bestemmelser i forordningen, som ønskedes drøftet med DSB. Den 25. august 2023 afholdtes et onlinemøde mellem DSB og sekretariatet, hvor formålet var at få belyst DSB's iværksatte og planlagte tiltag i relation til forordningens bestemmelser.

Tilsynet var fortsat i gang ved årets udgang, og forventes afsluttet løbet af 2024.

1.1.2. Markedsadgang

Jernbanenævnet fører tilsyn med adgangen til jernbaneinfrastrukturen med henblik på at sikre transparens og ligebehandling samt for at undgå andre former for uhensigtsmæssig markedsudvikling.

Banedanmarks samordningsmekanismer (j.nr. 2023-161551)

Jernbanenævnet indledte den 17. november 2023 tilsyn med Banedanmarks overholdelse af kravene vedrørende samordningsmekanismer, jf. § 5 i bekendtgørelsen om Banedanmarks opgaver og beføjelser. Bestemmelsen indeholder krav om, at Banedanmark skal offentliggøre dels retningslinjer for årlige samordningsmøder, dels en oversigt over sådanne aktiviteter, ligesom Jernbanenævnet skal indkaldes til møderne med mulighed for deltagelse som observatør.

Samordningsmekanismernes formål er at understøtte en effektiv forvaltning samt optimal udvikling og anvendelse af jernbaneinfrastrukturen.

Sekretariatet anmodede ved mail af 17. november 2023 Banedanmark om at iagttage de nævnte krav om offentliggørelse af oplysninger på hjemmesiden og indkaldelse til samordningsmøder.

Banedanmark anførte ved mail af 29. november 2023, at de allerede opfyldte deres forpligtelser vedrørende samordning, idet Banedanmark henvisede til en række forskellige møder med jernbanevirksomhederne, kvartalsvise møder i Branchepanelet af Jernbanegods, koordinationsmøder med infrastrukturforvaltere, pendlertræf, forskellige task-forces, m.v.

På denne baggrund gjorde Banedanmark gældende, at de ikke anså sig som forpligtede til at indkalde til yderligere samordning eller andre tiltag i relation til samordningsmekanismer.

Ved mail af 1. december 2023 anmodede sekretariatet om opdatering af Banedanmarks hjemmeside med det efter bekendtgørelsens § 5, stk. 4, foreskrevne, herunder retningslinjer for samordningen vedtaget efter høring af samordningsparterne samt oversigter over samordningsaktiviteter. Yderligere erindrede sekretariatet om indkaldelse af alle de i bekendtgørelsens § 5, stk. 2, nævnte samordningsparter til drøftelse af alle de i bekendtgørelsens § 5, stk. 3, nævnte punkter, ligesom Banedanmark blev erindret om forpligtelsen til at indkalde Jernbanenævnet som observatør.

Sagen var fortsat under behandling ved årets udgang og forventes afsluttet i 2024.



Hovedbanegården, København

Anmeldelse af planlagt ny passagerrute – Snälltåget (j.nr. 2023-158277)

Den 19. oktober 2023 modtog Jernbanenævnet en anmeldelse fra Snälltåget, som ønskede dels at påbegynde en ny jernbanepassagerrute, dels at foretage væsentlige ændringer til en allerede eksisterende rute. Den nye rute skal køre fra Helsingør til Aarhus.

Efter kommissionens gennemførselsforordning (EU) 2018/1795 om fastsættelse af procedurer og kriterier for anvendelse af en prøvning af økonomisk ligevægt, skal Jernbanenævnet efter modtagelse af en anmeldelse af en planlagt ny passagerrute, offentliggøre anmeldelsen på Jernbanenævnets hjemmeside samt inden for 10 dage foretage individuel underretning om anmeldelsen til relevante parter, som har mulighed for at anmode nævnet om at foretage en prøvelse af, hvorvidt hensynet til at beskytte den økonomiske ligevægt i en eksisterende PSO-kontrakt måtte nødvendiggøre, at der sker begrænsninger af mulighederne for at påbegynde den nye rute.

Ved mail af 25. oktober 2023 underrettede Jernbanenævnet blandt andet DSB, Skånetrafiken, Transportministeriet og Trafikstyrelsen om Snälltågets anmeldelse. Ingen af parterne fremsatte indsigelser mod Snälltågets nye jernbanepassagerruter, hvorefter sagen blev afsluttet.



Hovedbanegården, København

1.1.3. Servicefaciliteter

Jernbanenævnet fører tilsyn med operatørernes overholdelse af Kommissionens gennemførelsesforordning 2017/2177 om jernbanerelaterede servicefaciliteter. Nævnet fører blandt andet tilsyn med, hvorvidt operatørerne offentliggør en servicefacilitetsbeskrivelse med information om ydelser, takster og rabatordninger, m.v. med henblik på at fremme gennemsigtigheden for jernbaneoperatørerne.

APM Terminals facilitet til godshåndtering på Aarhus Havn (j.nr. 2021-002842)

Jernbanenævnet gennemførte tilsyn med APM Terminals Aarhus A/S' (APM) facilitet til jernbanegodshåndtering på Aarhus Havn, med fokus på overholdelse af kravene om offentliggørelse af en servicefacilitetsbeskrivelse, jf. gennemførelsesforordning 2017/2177. Tilsynet blev indledt den 26. oktober 2020 med anmodning om oplysninger om APM's kapacitet og praksis med hensyn til at foretage løft af gods mellem vej/skib og jernbane og anmodning til APM om offentliggørelse af oplysninger om servicefacilitetens indretning, adgangsforhold, adgangsvilkår og takster, m.v.

Den 23. marts 2021 meddelte APM, at de ikke så sig omfattet af gennemførelsesforordningen, da de ikke anså sig som omfattet af direktivets modtagepligt.

Efter flere drøftelser og et online-møde den 23. april 2021, blev sagen udsat på Transportministeriets vedtagelse af en ny bekendtgørelse, som forventedes blandt andet at ville adressere spørgsmålet om modtagepligt.

Den 1. juli 2021 trådte Transportministeriets bekendtgørelse nr. 1503/2021 om modtagepligt for jernbanerelaterede servicefaciliteter i kraft, hvorefter alle de i direktivets bilag II, punkt 2, nævnte jernbanerelaterede servicefaciliteter er omfattet af direktivets modtagepligt.

Sekretariatet anmodede herefter APM om at oplyse et estimat for, hvor lang tid de skulle bruge på at udarbejde servicefacilitetsbeskrivelsen.

Herefter rejste APM den 16. august 2021 indsigelse imod at være omfattet af modtagepligten med henvisning til, at APM ikke havde kontraktrelationer med jernbanevirksomheder.

Sekretariatet meddelte ved mail af 25. august 2021, at sagen var stillet i bero på nærmere afklaring af, hvorvidt en operatør uden kontraktrelation til flere jernbanevirksomheder kunne være omfattet af gennemførelsesforordningen.

Efter at Jernbanenævnet havde behandlet en anden lignende sag, fremsendte sekretariatet den 30. september 2021 følgende opfølgning til APM:

"EU-domstolen har den 15. juli 2021 afsagt dom i sagen C-60/20 (se vedhæftede), hvori domstolen bl.a., jf. præmisserne 38-39, har udtalt følgende vedrørende definitionen af en jernbanerelateret servicefacilitet:

"38 Det skal indledningsvis bemærkes, at i henhold til direktiv 2012/34 forstås ved "servicefacilitet" som omhandlet i direktivets artikel 3, nr. 11), anlæg, herunder grunde, bygninger og udstyr, som er særligt indrettet, helt eller delvis, med henblik på levering af en eller flere af de ydelser, der er omhandlet i punkt 2-4 i bilag II til nævnte direktiv. 39 Denne definition af begrebet "servicefacilitet" er støttet på et objektivt kriterium, nemlig kriteriet om en infrastrukturens tekniske kapacitet til at levere bestemte tjenesteydelser, og fastsætter ikke et kriterium om modtagerne af disse tjenesteydelser. Et sådant kriterium er uafhængigt af såvel arten og kvalificeringen af det juridiske dokument, der ligger til grund for driften af faciliteten, som identiteten på modtagerne af nævnte tjenesteydelser."

Med udgangspunkt i denne dom bemærkede nævnet, at den omstændighed, at en operatør ikke har direkte kontraktrelationer til jernbanevirksomheder, ikke i sig selv kan tillægges afgørende betydning for, hvorvidt der er tale om en jernbanerelateret servicefacilitet,

da dette begreb som nævnt er defineret objektivt i forhold til facilitetens indretning på at levere bestemte jernbanerelaterede tjenesteydelser, uden at der heri indgår noget kriterium om modtagerne af tjenesteydelserne.

Det relevante spørgsmål ses derfor at være, hvorvidt APM Terminals Aarhus driver en servicefacilitet i direktivets forstand, jf. ovenstående definition i dommens præmis 38-39, hvilket må bero på en konkret vurdering af facilitetens karakter, herunder dens indretning, udstyr og jernbanerelaterede aktiviteter. Af referatet fra mødet den 23. april 2021 fremgår det bl.a., at:

- *APM lejer hele arealet på havnen med bane- spor af Aarhus Havn, hvor APM er den eneste operatør, der foretager containerløft.*
- *APM ejer ikke selv godset, de lodser, men køber typisk jernbanetransportydelsen af DB Cargo, der kører deres tog ned til APM Terminals. Årligt drejer det sig om omkring 12.000 containere, hvor reachstacker-maskiner samt straddle-carriers laster skibene og stabler containerne ovenpå hinanden.*
- *APM Terminals vil kunne løfte gods til og fra banen, hvis en jernbanevirksomhed efter- spørger sådanne ydelser, selvom det ikke sker aktuelt, idet APM ikke har modtaget sådanne anmodninger fra jernbanevirksomheder.*

Umiddelbart ser der på denne baggrund ikke ud til at være tvivl om, at APM's facilitet på Århus Havn opfylder de objektive kriterier i definitionen af en jernbanerelateret servicefacilitet."

Den 16. december 2021 afholdtes telefonmøde mellem sekretariatet og APM, hvor det blandt andet blev meddelt, at APM og Aarhus Havn var

enige om at udarbejde den påkrævede servicefacilitetsbeskrivelse. Aarhus Havn ville stå for udarbejdelsen af en samlet servicefacilitetsbeskrivelse for både Aarhus Havn og APM.

Servicefacilitetsbeskrivelsen blev fremsendt af Aarhus Havn den 5. september 2023 og omfattede de nødvendige informationer om adgangsforhold, frister for besvarelse af anmodninger, vilkår og takster for adgang til og brug af faciliteterne, m.v.

Tilsynet blev afsluttet efter, at servicefacilitetsbeskrivelsen den 11. december 2023 var blevet offentliggjort og fremsendt til Banedanmark.

DSB's regnskabsreglement for regnskabsåret 2022 (j.nr. 2023-131754)

Efter jernbanelovens § 104, stik. 2, skal Jernbanenævnet gennemføre revisioner eller iværksætte eksterne revisioner i forhold til jernbanevirksomheder med kontrakt om offentlig tjeneste, som ikke er tildelt efter udbud.

Aktuelt omfatter dette tilsyn alene DSB, jf. Transportministeriets regnskabsreglement for DSB af 4. november 2015.

Nærmere retningslinjer for tilsynet er fastlagt ved Jernbanenævnets notat af 14. april 2016, ligesom der på møder med DSB er aftalt nærmere vedrørende dokumentationsmaterialet, jf. mødereferat af 30. marts 2017.

Tilsynet skal sikre, at der ikke sker krydssubsidiering mellem den offentlige servicetrafik udført af DSB SOV og DSB's konkurrenceudsatte aktiviteter.

Transaktioner mellem de nævnte hovedforretningsområder skal derfor ske på markedsvilkår,

og der udarbejdes hovedregnskabsopstilling med tilhørende redegørelser og erklæringer fra DSB's ledelse og eksterne revisor, transaktionsdokumentation for væsentlige transaktioner og revisionsmæssig kontrol heraf, m.v.

I nævnets tilsynsbrev af 22. september 2023 er det for så vidt angår regnskabsåret 2022 blandt andet anført:

"Jernbanenævnet har ... konstateret:

- *At hovedregnskabsopstillingen indeholder opdeling af DSB's aktiviteter og er ledsaget af redegørelser og en ledelseserklæring med det i regnskabsreglementets § 17, stk. 1 og stk. 4, foreskrevne indhold.*
- *At revisorerklæringerne i forbindelse med hovedregnskabsopstillingen har det i regnskabsreglementets § 15 foreskrevne indhold, og at DSB på hjemmesiden har offentliggjort erklæringerne, jf. regnskabsreglementets § 21, stk. 3.*
- *At strækingsregnskabet er ledsaget af redegørelser samt ledelseserklæring med det i regnskabsreglementets § 17, stk. 1-2 og stk. 4, foreskrevne indhold.*
- *At strækingsregnskabet indeholder redegørelser for de samlede omkostninger og indtægter for hvert togsystem tillige med nøgletal for nettoomkostning pr. person- og togkilometer, jf. regnskabsreglementets § 21, stk. 1-2. Strækingsregnskabet er offentliggjort på DSB's hjemmeside.*
- *At den eksterne revisions erklæring vedrørende transaktionsdokumentationen ifølge revisorredøgørelsen bl.a. er afgivet på*

grundlag af de eksterne revisorers kontrol-handlinger i relation til:

- *At DSB i fornødent omfang har udarbejdet transaktionsdokumentation. Ved stikprøver har den eksterne revision således efterprøvet DSB's vurderinger af, hvorvidt der skulle udarbejdes transaktionsdokumentation*
- *At der for samtlige dokumenterede transaktioner foreligger notat med relevante oplysninger, vurderinger og konklusioner fra DSB i relation til overholdelse af regnskabsreglementet.*
- *At der for så vidt angår koncerneksterne transaktioner i 2022, forelå transaktionsdokumentation for i alt 28 transaktioner. Heraf har den eksterne revision udtaget 9 transaktioner til stikprøvevis kontrol, hvor den eksterne revision i hvert enkelt tilfælde har gennemgået DSB's dokumentationsnotater og vurderet, hvorvidt den eksterne revision kunne tilslutte sig DSB's konklusioner vedrørende overholdelse af regnskabsreglementet, herunder også de forudsætninger, kriterier og vurderinger, der er lagt til grund for DSB's konklusioner. Herudover er der foretaget stikprøvevis kontrol af kontrakt og bogføring for verifikation af væsentlige forhold, gennemgang af DSB's beregninger i notaterne, herunder stikprøvevis afstemning af DSB's bogføring.*
- *At der for så vidt angår koncerninterne transaktioner i 2022, forelå transaktionsdokumentation for i alt 25 transaktioner. Heraf har den eksterne revisor udtaget 8 transaktioner til stikprøvevis kontrol, hvor den eksterne revision i hvert enkelt*

tilfælde har gennemgået DSB's dokumentationsnotater og vurderet, hvorvidt den eksterne revision kunne tilslutte sig DSB's konklusioner vedrørende overholdelse af regnskabsreglementet, herunder også de kriterier, vurderinger og forudsætninger, der er lagt til grund for DSB's konklusioner. Herudover er der foretaget stikprøvevis kontrol af kontrakt og bogføring for verifikation af væsentlige forhold i forbindelse med DSB's vurderinger, gennemgang af DSB's beregninger i notaterne, herunder stikprøvevis afstemning til DSB's bogføring.

- *At den eksterne revisions erklæring vedrørende hovedregnskabsopstillingens opdeling i henholdsvis konkurrenceudsatte aktiviteter og offentlige serviceydelser ifølge revisorregørelse bl.a. er afgivet på grundlag af den eksterne revisions kontrolhandlinger i relation til*
 - *Afstemning af hovedregnskabsopstillingen i forhold til årsrapporten.*
 - *Gennemgang af hovedregnskabsopstillingens fordeling mellem konkurrenceudsatte aktiviteter og offentlige serviceydelser efter forhandlet kontrakt.*
 - *Gennemgang af delområderegnskaberne, som skal sikre den regnskabsmæssige adskillelse. Den eksterne revision har tilsluttet sig, at DSB for 2022 har udarbejdet delområderegnskaber for 3 aktivitetsområder. Den eksterne revision har gennemgået de 3 delområderegnskaber ved stikprøvevis gennemgang m.v. på kontoniveau med henblik*

på sikring af, at det enkelte delområde-regnskab er korrekt opstillet

- *Gennemgang af DSB's opgørelse af ejer-afkast herunder afstemning til bogføringen og gennemgang af de underliggende beregninger til forelagt dokumentation.*
- *Kontrol af, at hovedregnskabsopstillingen er konsistent i forhold til den gennemgåede transaktionsdokumentation og den eksterne revisions viden, som i øvrigt er opnået i forbindelse med arbejdet vedrørende erklæringerne efter regnskabsreglementets § 15.*

Herefter blev tilsynet vedrørende regnskabsåret 2022 afsluttet.

I forbindelse med gennemgangen af ovennævnte 2022 regnskabsmateriale stillede sekretariatet en række spørgsmål til DSB vedrørende



Østerport, København

konkurrenceudsatte aktiviteter inden for DSB SOV.

Spørgsmålene var foranlediget af, at datterselskabet DSB Vedligehold A/S fusioneres med DSB SOV med virkning fra 1. januar 2023. Dette var fortsat under behandling ved årets udgang.

1.1.4. Kanaltildeling

Jernbanenævnet fører tilsyn med, at Banedanmark overholder de gældende regler og principper for tildeling af kanaler. Dette skal blandt andet sikre, at alle jernbanevirksomheder har lige adgang til infrastrukturen, og at tildelingen i øvrigt sker retfærdigt, gennemsigtigt og i overensstemmelse med gældende regler om varsling, m.v.

Banedanmarks spørringer (j.nr. 2022-107102)

Jernbanenævnet modtog den 2. december 2022 en klage fra Arriva over Banedanmarks to afgørelser af 21. oktober 2022 om udvidelse af spørringer ved henholdsvis Oddesundbroen samt Struer Station.

Som følge af et forlig om erstatning forhandlet mellem Arriva og Banedanmark og tiltrådt af Transportministeriet på Banedanmarks vegne blev klagen frafaldet, hvorefter Jernbanenævnet besluttede ikke at tage stilling til gyldigheden af førnævnte afgørelser.

Nævnet besluttede dog at rejse tilsynssag af egen drift vedrørende Banedanmarks administrative praksis samt vilkår i Banedanmarks Netrederegørelse samt Adgangskontrakt.

I forbindelse med tilsynet har Banedanmark på en række punkter ændret sin administrative

praksis i relation til håndtering af sporspærringer, herunder i forhold til at sikre overholdelse af direktivkravene samt i forhold til at meddele afgørelser om tilbagekaldelse af kapacitet i skriftlig form under overholdelse af direktivets bilag VII og almindelige forvaltningsretlige regler, m.v.,

På baggrund af sagsforløbet udtalte Jernbanenævnet ved tilsynsafgørelse af 21. september 2023 blandt andet:

"Tilbagekaldelser af tildelt kapacitet er afgørelser i forvaltningslovens forstand

Som statslig styrelse under Transportministeriet er Banedanmark en del af den offentlige forvaltning, jf. forvaltningslovens § 1, stk. 1.

Store dele af Banedanmarks virksomhed med drift, vedligeholdelse og fornyelse af statens jernbaneinfrastruktur udgør faktisk forvaltningsvirksomhed.

Banedanmarks tildeling af konkrete kanaler til en jernbanevirksomhed efter kanaltildelingsbekendtgørelsen udgør imidlertid afgørelsesvirksomhed, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Kanaltildelingen indebærer, at den pågældende jernbanevirksomhed bliver berettiget til den jernbaneinfrastrukturkapacitet, som kanaltildelingen vedrører.

Jernbanevirksomheden er herefter berettiget til enten at afvise eller at godkende ønsker fra Banedanmark om omlægninger af køreplanen, som måtte indebære ændring/tilbagekaldelse af de tildelte kanaler, jf. præambel nr. 3 til direktivets bilag VII.

Beslutninger fra Banedanmark om at indskrænke adgangen til jernbaneinfrastrukturen i en situation, hvor dette afskærer en

jernbanevirksomhed fra at udnytte allerede tildelte kanaler, indebærer reelt tilbagekaldelse af tildelte rettigheder til jernbaneinfrastrukturkapacitet - og dermed udgør sådanne beslutninger som udgangspunkt også afgørelser efter forvaltningslovens § 2, stk. 1.

Afviser jernbanevirksomheden et ønske fra Banedanmark om omlægning af køreplanen i den nævnte situation, kan omlægningen derfor som udgangspunkt kun gennemføres efter at Banedanmark har truffet afgørelse herom overfor jernbanevirksomheden under overholdelse af de formelle og indholdsmæssige krav, som gælder for forvaltningsmyndigheders afgørelser.

I partshøringssvaret har Banedanmark bemærket, at der kan være beslutninger om mindre indskrænkninger eller ændringer i tildelt kapacitet uden væsentlig betydning for jernbanevirksomheden, som efter omstændighederne ikke udgør afgørelser i forvaltningslovens forstand.

[...]

Jernbanenævnet fastholder, at tilbagekaldelse af tildelt kapacitet, som ikke er accepteret af jernbanevirksomheden, udgør afgørelser i forvaltningslovens forstand, medmindre det undtagelsesvist kan lægges til grund, at der er tale om en for jernbanevirksomheden helt ubetydelig ændring, som ikke påfører jernbanevirksomheden noget tab.

Nævnet henstiller, at Banedanmark præciserer førnævnte del af udkastet til "Retningslinjer og Procesbeskrivelse" i overensstemmelse med det anførte.

Skriftlige forudgående afgørelser

Banedanmark anførte indledningsvist [...] at Banedanmark var berettiget til altid at træffe afgørelser om tilbagekaldelse af tildelt kapacitet i mundtlig form, efterfulgt af en bekræftelse på tilbagekaldelsen ved et LA-brev. Banedanmark henviste til, at dette støttes på Banedanmarks administrative praksis.

Hverken kanaltildelingsbekendtgørelsen eller forvaltningsloven indeholder krav om, at afgørelser altid skal meddeles i skriftlig form.

Der er ikke med forvaltningsloven tilsigtet nogen ændring i forvaltningsmyndighedernes praksis med hensyn til, hvorvidt afgørelser skal meddeles skriftligt eller mundtligt.

Det må anses som normal praksis, at blandt andet statslige forvaltningsmyndigheders afgørelser meddeles i skriftlig form, idet den mundtlige



Hovedbanegården, København

afgørelsesform dog også kan anvendes, typisk i tilfælde af hastende sager.

Den skriftlige afgørelsesform skaber klarhed om den enkelte afgørelses indhold og grundlag, ligesom den understøtter adressatens retssikkerhed og muligheder for at varetage sine interesser i forbindelse med afgørelsen, bl.a. fordi skriftlige afgørelser efter forvaltningslovens §§ 24-25, skal ledsages af begrundelse og klagevejledning.

Det følger af god forvaltningsskik, at særligt indgribende afgørelser meddeles skriftligt.

Det må afgøres i hver enkelt konkret sag, hvorvidt en afgørelse skal meddeles i skriftlig form.

I den ovenfor gengivne afsluttede klagesag foretog Banedanmark udvidelser af sporspærringerne [...] i situationer, hvor der var tilstrækkelig tid for Banedanmark til, at Banedanmark kunne have truffet skriftlige afgørelser om udvidelserne forud for disse.

Dernæst bemærkes, at de udvidede sporspærringer indebar tilbagekaldelse af skriftligt tildelt kapacitet i situationer, hvor dette havde ganske indgribende virkninger for Arriva.

Jernbanenævnet finder, at Banedanmarks afgørelser om udvidelser af sporspærringer i sådanne situationer fremadrettet skal meddeles som skriftlige forudgående afgørelser.

Nævnet tilsidesætter således Banedanmarks administrative praksis, hvorefter tilbagekaldelse af tildelt jernbaneinfrastrukturkapacitet altid kunne meddeles i mundtlig afgørelsesform efterfulgt af et LA-brev.

Banedanmark har ved [...] bekræftet, at førnævnte tidligere administrative praksis vil blive ændret. Dernæst indeholder Banedanmarks udkast til "Retningslinjer og Procesbeskrivelse"

forskrifter, som forudsætter skriftlighed i processen om tilbagekaldelse af tildelt kapacitet.

Partshøring

Det følger af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at såfremt en part ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte faktuelle oplysninger, som er af væsentlig betydning og til ugunst for parten, må der ikke træffes afgørelse i sagen, før parten har haft lejlighed til at gøre sig bekendt med oplysningerne og givet mulighed for at fremkomme med en udtalelse.

Fravigelse af dette krav kan alene ske, såfremt en af betingelserne i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1-6, er opfyldte.

Hvis omstændighederne tillader det, gennemføres partshøringen efter forvaltningsloven typisk mest optimalt ved, at parten får forelagt et udkast til afgørelse med frist for eventuelle bemærkninger til de faktuelle oplysninger, som fremgår af afgørelsesudkastet og eventuelle tilhørende bilag.

I en nødsituation og når det er uomgængeligt nødvendigt som følge af sammenbrud, som midlertidigt gør infrastrukturen ubrugelig, kan Banedanmark tilbagekalde tildelte kanaler uden varsel lige så længe, som det tager at reparere infrastrukturen, jf. direktivets artikel 54, stk. 2, og kanaltildelingsbekendtgørelsens § 25. I en sådan situation vil partshøring kunne undlades efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3.

Det er ikke udelukket at gennemføre partshøring mundtligt om enkle og overskuelige oplysninger, og såfremt parten udtrykkeligt bliver anmodet om at fremkomme med eventuelle bemærkninger hertil med henblik på, at disse skal indgå i en kommende påtænkt afgørelse.

Efter offentlighedslovens § 13, stk. 2, skal der snarest muligt tages notat om væsentlige sagsbehandlingsskridt, som ikke fremgår af sagens øvrige dokumenter.

Manglende iagttagelse af dette notatkrav indebærer, at bevisbyrden for, at væsentlige sagsbehandlingsskridt - herunder blandt andet partshøring - rent faktisk er gennemført, påhviler myndigheden.

Banedanmark har i den ovenfor nævnte afsluttede klagesag henvist til, at der har været afholdt en række møder med mundtlige drøftelser.

De nævnte møder havde imidlertid efter de i sagen foreliggende notater, m.v. fra møderne karakter af orienteringer om udvidelserne, hvor Arriva fik lejlighed til at fremsætte sine ønsker. Materialet viser ikke, at Arriva herudover på møderne også er blevet præsenteret for selve det faktuelle oplysningsgrundlag, som ligger til grund for udvidelserne – med frist for eventuelle bemærkninger til brug for kommende afgørelser om udvidelserne.

Der har i de omhandlede sagsforløb ikke været tale om akut sammenbrud på infrastrukturen, men derimod planlagte infrastrukturarbejder, og der har været den fornødne tid for Banedanmark til at foretage partshøring. Jernbanenævnet kan på denne baggrund ikke tiltræde Banedanmarks bemærkninger om, at partshøring i en sådan situation skulle kunne undlades efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3.

Formålet med partshøringsbestemmelsen i forvaltningslovens § 19 er, at parten skal kunne varetage sine interesser ved eventuelt at kommentere, supplere eller korrigere oplysningsgrundlaget – og dernæst at dette skal medvirke til at sikre lovlige og rigtige afgørelser.

Der er herved tale om en af forvaltningslovens centrale garantiforskrifter, og manglende overholdelse af forvaltningslovens § 19 i forbindelse med en afgørelse indebærer, at den pågældende afgørelse vil være behæftet med en væsentlig retlig mangel.

Banedanmark har [...] bekræftet, at førnævnte partshøringskrav agtes iagttaget af Banedanmark fremadrettet. I overensstemmelse hermed indeholder Banedanmarks udkast til "Retningslinjer & Procesbeskrivelse" forskrifter om skriftlig forudgående partshøring.

Udsættelse ved anmodninger om partsaktindsigt

I ovennævnte sag traf Banedanmark den afgørelse om udvidelse af sporspærringen ved Odde-sundbroen efter at Arriva havde anmodet om partsaktindsigt, og forinden anmodningen om partsaktindsigt var endeligt besvaret.

Det følger af forvaltningslovens § 9b, stk. 1, at såfremt en part under sagens behandling fremsætter en anmodning om aktindsigt, som skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.

Der er herved ligeledes tale om en af forvaltningslovens centrale garantiforskrifter, og manglende overholdelse af forvaltningslovens § 9b, indebærer, at den pågældende afgørelse vil være behæftet med en væsentlig retlig mangel.

Banedanmark har [...] henvist til forvaltningslovens § 9b, stk. 2, hvorefter bestemmelsen i stk. 1, ikke gælder, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for

væsentlige offentlige eller private hensyn, der taler for en sådan udsættelse.

Jernbanenævnet finder, at betingelserne i førnævnte undtagelsesbestemmelse som udgangspunkt ikke vil kunne anses som opfyldte i situationer som beskrevet [...] hvor der ses at have været tilstrækkelig tid for Banedanmark til at behandle sagerne, og hvor afgørelserne havde indgribende virkninger for jernbanevirksomheden.

[...].



Dybbølsbro, København

Banedanmarks planlægning af sporarbejder samt fravigelser af varslingsfrister

Banedanmark forvalter statens jernbaneinfrastruktur, jf. jernbanelovens § 16, stk. 1.

Planlægningen af sporarbejder skal ske under overholdelse af kravene i direktiv 2012/34, bilag VII, punkterne 8-17.

I medfør af førnævnte bestemmelser er det Banedanmarks ansvar at planlægge vedligeholdelse og fornyelse af jernbaneinfrastrukturen. Udgangspunktet er, at dette skal ske i så god tid, at der ikke som følge af almindelig nedslidning/nedbrydning opstår kritiske tilstande med deraf følgende store risici for den planlagte togtrafik.

Banedanmark har i partshøringssvaret af 21. juni 2023 anmodet Jernbanenævnet om at præcisere, hvoraf førnævnte ansvar for Banedanmark følger. Banedanmark henviser til, at eftersom Banedanmarks vedligeholdelse og fornyelse af infrastrukturen er afhængig af bevillinger, kan et ansvar for infrastrukturen som nævnt efter Banedanmarks opfattelse ikke med rimelighed anses at påhvile Banedanmark.

Med lovens placering af ansvaret for forvaltning af statens jernbaneinfrastruktur hos Banedanmark følger blandt andet en forpligtelse for Banedanmark til at forvalte infrastrukturen forsvarligt.

Selvom Banedanmarks aktiviteter er begrænset af bevillinger, finder Jernbanenævnet, at generelle henvisninger til manglende bevillinger og efterslæb ikke i sig selv kan fritage Banedanmark fra førnævnte ansvar som infrastrukturforvalter.

Det er Banedanmark, der har både kendskabet til tilstanden af infrastrukturen og den fornødne faglige viden til at vurdere, hvad dette måtte indebære af risici i forhold til at opretholde en forsvarlig togdrift.

Det følger dernæst af direktiv 2012/34, bilag VII, punkt 8, at for midlertidige kapacitetsrestriktioner af en varighed på mere end syv på hinanden følgende dage og i forbindelse med hvilke mere end 30 pct. af den anslåede trafikmængde på en jernbanelinje pr. dag annulleres, omdirigeres eller erstattes af andre transportformer, skal infrastrukturforvalteren offentliggøre oplysninger om kapacitetsrestriktionerne mindst 24 måneder før, og dernæst 2. gang (i ajourført form) mindst 12 måneder før ændringen af den pågældende køreplan.

Efter ordlyden af førnævnte bestemmelse er det varigheden af kapacitetsrestriktionen og dennes påvirkningen af trafikken pr. dag, der som udgangspunkt er afgørende for, om bestemmelsens varslingskrav finder anvendelse.

Det samme gælder for andre af bestemmelserne i bilag VII, herunder punkterne 11, 12, 16 og 17.

Dette støttes af præambelbetragtning 4 til bilag VII, som omtaler de af bilaget omhandlede kapacitetsrestriktioner således: "... midlertidige restriktioner af kapacitet for at bevare infrastrukturen og dens udstyr i god stand og muliggøre udvikling af infrastruktur...".

Banedanmark har tidligere henvist til deres administrative praksis, hvorefter midlertidige kapacitetsrestriktioner aldrig er omfattet af kravene i bilag VII, såfremt der er tale om vedligeholdelse af infrastrukturen. Det ses således at have været Banedanmarks opfattelse, at eksempelvis kapacitetsrestriktioner, der overskrider de i bilag VII, punkt 8, nævnte tærskelværdier, ikke skulle være omfattet af varslingskravene i punkt 8, hvis årsagen til kapacitetsrestriktionen er, at der skal udføres vedligeholdelse.

Denne administrative praksis var efter det anførte ikke lovlig, og Jernbanenævnet noterer, at Banedanmark i brevet af 13. april 2023 samt brevet af 21. juni 2023 har meddelt, at vedligeholdelsesprojekter fremadrettet følger samme varslingsbestemmelser som fornyelses- og anlægsprojekter, herunder at varslingskrav, m.v. afhænger af kapacitetsrestriktionens varighed og omfang. Dette er ligeledes forudsat i Banedanmarks udkast til "Retningslinjer & Procesbeskrivelse".

Fravigelse af kravene i bilag VII, punkterne 8-12 kan efter direktiv 2012/34, bilag VII, punkt 14, ske såfremt:

- a. Kapacitetsrestriktionen er nødvendig for at genetablere sikker togdrift.
- b. Timingen af kapacitetsrestriktionen ligger udenfor infrastrukturforvalterens kontrol.
- c. Det vil være omkostningsineffektivt eller til unødigt skade for så vidt angår aktivets levetid eller tilstand at lade det pågældende infrastrukturarbejde afvente varsling som foreskrevet i punkt 8.
- d. Alle berørte ansøgere er indforståede.

Udover at der i forbindelse med planlægningen af sporarbejder skal afsættes den fornødne tid til projekterne, varsling af disse, m.v., er det endvidere Banedanmarks opgave som forvalter af statens jernbaneinfrastruktur at træffe alle rimelige foranstaltninger for at sikre, at projekterne



Høje Taastrup st.

gennemføres som planlagt, herunder at der i god tid inden sporarbejdet indgås de fornødne kontrakter med entreprenører og leverandører, så vidt muligt med bestemmelser til forebyggelse af forsinkelser (bestemmelser om dagbøder, m.v.).

Som nævnt følger det af bilag VII, punkt 8, at den i bestemmelsen nævnte type kapacitetsrestriktion skal offentliggøres i ajourført form senest 12 måneder før køreplansændringen. Heri ligger implicit et krav om, at infrastrukturforvalteren inden dette tidspunkt skal have truffet rimelige foranstaltninger for at få afklaret de forhold omkring restriktionens omfang, som gør det muligt at offentliggøre ajourførte og dermed mere præcise oplysninger herom.

Banedanmark har [...] givet udtryk for bekymring for, at førnævnte standard vil føre til, at Banedanmark altid vil blive ansvarlig for at have overtrådt førnævnte bestemmelse i tilfælde af eventuelle fremtidige udvidelser af sporspærringer senere end den nævnte 12 månedersgrænse.

Jernbanenævnet er enig med Banedanmark for så vidt, at det må bero på en konkret vurdering, om Banedanmark anses for at have begået en fejl i forbindelse med manglende iagttagelse af førnævnte krav i bilag VII, punkt 8 – idet der som nævnt vil blive lagt vægt på, hvorvidt Banedanmark har truffet alle rimelige foranstaltninger for at få afklaret restriktionens omfang.

Dette ses ikke at have været tilfældet i forbindelse med den ovenfor nævnte sag, hvor eksempelvis entreprenørkontrakten om sporfornyelsen ved Struer Station i december 2022 endnu ikke var afklaret – og som følge heraf fik Banedanmark først på daværende tidspunkt klarlagt, at der ikke var afsat korrekt tid til

udførelsen af sporarbejdet. Banedanmark har ikke fremlagt dokumentation for, at Banedanmark forsøgte at få kontrakten på plads på et tidligere tidspunkt og hvilke konkrete omstændigheder, der i givet fald hindrede dette.

Såfremt en leverandør eller entreprenør – uanset iagttagelsen af førnævnte – bliver forsinket, er det dernæst Banedanmarks opgave som forvalter af statens jernbaneinfrastruktur at træffe alle rimelige foranstaltninger for at finde alternative leverandører/entreprenører med henblik på at undgå afbrydelser af trafikken med korte varsler.

Jernbanenævnet noterer, at Banedanmark er i færd med at implementere sin nye projektmodel, som skal styrke planlægningen og projektstyringen.

[...]

Fravigelse af varslingsfrister efter kriteriet "til unødigt skade for så vidt angår infrastrukturens levetid eller tilstand"

Banedanmark har anført, at de omhandlede udvidede sporspærringer var nødvendige for at undgå unødigt skade på infrastrukturens levetid eller tilstand.

Det er vanskeligt for Jernbanenævnet at efterprøve disse vurderinger i en situation, hvor de tidligere mangler er udbedret, medmindre der foreligger dokumentation for infrastrukturens tilstand før udbedringerne, som er indgået i sagen og herunder blandt andet også har været genstand for partshøring.

I ovennævnte [...]sag har Banedanmark først i forbindelse med foretrædet for Jernbanenævnet [...] fremvist enkelte fotografier (nærbilleder) af sporkonstruktioner, som ifølge Banedanmark angiveligt viser sporkonstruktionen på

Oddesundbroen umiddelbart forinden det i 2022 gennemførte fornyelsesarbejde (der er ikke fremlagt dokumentation for tilstanden af infrastrukturen ved Struer Station).

Dokumentationsmateriale af denne karakter kan være relevant i den omhandlede situation, hvor Banedanmark skal tage stilling til, hvorvidt der efter direktivets bilag VII, punkt 14, kan ske fravigelse af varslingsfristerne af hensyn til at undgå unødigt skade for så vidt angår infrastrukturens levetid eller tilstand.

I en sådan sag må dokumentation for infrastrukturens tilstand indgå som en central del af sagsoplysningen og dermed blandt andet også være genstand for partshøring efter forvaltningslovens § 19.

Uden dette vil det være vanskeligt for Jernbanenævnet at lægge til grund, at dette kriterium i direktivets bilag VII, punkt 14, for fravigelse af varslingskravene i direktivets bilag VII, punkt 8, er opfyldt.

Såfremt Banedanmark i ovennævnte sag havde iagttaget kravet om forudgående partshøring af Arriva med de konkrete faktuelle oplysninger om infrastrukturens tilstand, som efter Banedanmarks opfattelse var til hinder for at udskyde projekterne – herunder oplysninger som omtalt i Banedanmarks interne notat af 21. marts 2022 (Oddesundbroen) samt dernæst faktuelle oplysninger, som lå til grund for bemærkningerne om infrastrukturens tilstand i afgørelsen af 21. oktober 2022 om Struer Station – kunne der derved være fremkommet relevante oplysninger af væsentlig betydning, som sammen med Arrivas eventuelle bemærkninger hertil kunne være indgået i afgørelserne.

Banedanmark har [...] bekræftet, at dokumentation for førnævnte typer af faktuelle oplysninger

fremadrettet vil indgå i forbindelse med Banedanmarks partshøringer og afgørelser i lignende sager, ligesom det fremgår af Banedanmarks udkast til "Retningslinjer & Procesbeskrivelse", at den skriftlige partshøring forud for en afgørelse om tilbagekaldelse af kapacitet skal være ledsaget den nævnte dokumentation.

Fravigelse af varslingsfristerne med henvisning til forhold "udenfor Banedanmarks kontrol"

Det er som udgangspunkt Banedanmarks ansvar at sørge for planlægning af de fornødne sporarbejder til fornyelse og vedligeholdelse således, at disse kan udføres forinden der som følge af ælde og nedslidning opstår kritiske tilstande for jernbaneinfrastrukturen.

Skulle der på trods af dette udgangspunkt alligevel opstå situationer, hvor jernbaneinfrastrukturen nærmer sig eller kommer i en kritisk tilstand som følge af manglende vedligeholdelses- og fornyelsesarbejder, da er det særligt vigtigt, at Banedanmark har fokus på planlægningen og koordineringen med leverandører og entreprenører således, at sådanne arbejder kan gennemføres som planlagt.

Som eksempel kan i den forbindelse henvises til ovennævnte udvidelse af sporspærringen ved Struer Station, hvor blandt andet Banedanmarks orienteringsbrev af 6. december 2021 [...] indikerer, at Banedanmark først på daværende tidspunkt havde fået afklaret med berørte entreprenører, hvilke arbejder der skulle udføres.

Som et andet eksempel kan henvises til ovennævnte udvidelser af sporspærringen ved Odde-sundbroen, hvor blandt andet Banedanmarks notat af 21. marts 2022 ligeledes indikerer meget sen detailplanlægning, idet kontrakter på

daværende tidspunkt manglede at blive indgået. Først den 21. januar 2022 indgik Banedanmark kontrakten om levering af sveller i uge 24, 2022. Og først den 1. februar 2022 udbød Banedanmark kontrakten om montage af sporkonstruktionen ved Odde-sundbroen. De nævnte sene aftaler ses at have været en væsentlig årsag til den første udvidelse af sporspærringen ved Odde-sundbroen til den 26. september 2022.

Først i juli 2022 indledtes en dialog med leverandøren om levering af underlagsplader, riller, bolte og møtrikker, m.v. Banedanmark kunne have forsøgt at sikre sig, at de nævnte nødvendige materialer blev rekvireret på et tidligere tidspunkt med henblik på netop at begrænse risikoen for, at leveringsvanskeligheder skulle føre til den yderligere store forlængelse af sporspærringen ved Odde-sundbroen. Forlængelsen skyldtes, at leverandøren havde bestilt materialerne efter en "just in time" tilgang, og Jernbanenævnet noterer, at Banedanmark efterfølgende har besluttet at styrke kontraktstyringen således, at materialer fremadrettet bestilles på et tidligere tidspunkt.

Jernbanenævnet anerkender, at de forhold, som Banedanmark navnlig har fremført i forhold til sporarbejderne ved Odde-sundbroen, som har medført uforudsete leverandørproblemer, m.v., også har haft betydning i de omhandlede konkrete situationer. Der er dog herved tale om forhold, som en mere rettidig kontraktindgåelse med entreprenører og leverandører samt krav til underentreprenører om fremskaffelse af nødvendige materialer, m.v. i god tid kan og bør tilstræbe at begrænse virkningerne af.

Uden sådanne rettidige foranstaltninger fra Banedanmarks side må Jernbanenævnet i fremtidige lignende sager om udvidelser af sporspærringer lægge til grund, at udvidelserne reelt i

væsentlig grad kan skyldes sen planlægning af selve arbejderne oprindeligt og dernæst sen kontraktindgåelse samt utilstrækkelig styring af entreprenører og leverandører.

I så fald vil det ikke kunne lægges til grund, at timingen har ligget udenfor Banedanmarks kontrol, og dermed vil dette kriterium i direktivets bilag VII, punkt 14, for fravigelse af varslingskravene i direktivets bilag VII, punkt 8, ikke kunne anses som opfyldt.

Som nævnt har Banedanmark iværksat en ny projektmodel med henblik på at understøtte, at sporarbejderne fremadrettet gennemføres effektivt i henhold til en konsolideret planlægning.

[...]

Fravigelse af varslingsfristerne efter kriteriet om "omkostningsineffektivitet"

Dernæst har Banedanmark [...] henvist til, at en udsættelse af sporarbejderne ville have været "omkostningsineffektivt".

Fravigelse af varslingskravene i direktivets bilag VII, punkt 8, efter dette kriterium forudsætter en skønsmæssig afvejning, idet Banedanmark er forpligtet til at afveje et eventuelt hensyn til at undgå meromkostninger for Banedanmark overfor hensynet til at undgå meromkostninger for berørte jernbanevirksomheder, samt hensynet til at undgå negative virkninger for jernbanetransporten.

Således er det anført i præambelbetragtning nr. 6 til direktivets bilag VII, at infrastrukturforvalteren ikke kun bør tage hensyn til deres egne omkostninger, men også til berørte ansøgers driftsmæssige og kommercielle begrænsninger samt risiciene for, at transporten flyttes til mindre miljøvenlige transportformer.

Ovennævnte afsluttede klagesag illustrerer nødvendigheden af førnævnte afvejning.

Banedanmarks bemærkninger i afgørelserne af 21. oktober 2022 om, at udsættelse af sporarbejderne ville have været omkostningsineffektiv, ses for det første ikke at være forsøgt nærmere konkretiseret ved estimater over, hvor store meromkostninger der i givet fald måtte påregnes ved en eventuel udsættelse af sporarbejderne. Dernæst mangler Banedanmark i sine afgørelser at afveje hensynet til at undgå sådanne meromkostninger for Banedanmark overfor hensynet til at undgå meromkostningerne for Arriva samt risikoen for, at transporten flyttes til mindre miljøvenlige transportformer.

I førnævnte eksempel foreligger der således utilstrækkelig sagsoplysning (sagsbehandlingsfejl) samt dernæst manglende inddragelse af pligt-mæssige hensyn (hjemmelsmangel).

Dernæst bemærkes, at såfremt Banedanmark i den nævnte sag havde iagttaget kravet om forudgående partshøring af Arriva med de konkrete oplysninger, som efter Banedanmarks opfattelse førte til vurderingen om, at udsættelse af projekterne ville være omkostningsineffektivt, kunne Arriva have haft anledning til at fremkomme med relevante oplysninger om omkostninger og negative virkninger for Arriva og jernbanetransporten, som var forbundet med udvidelserne af sporspærringerne.

Banedanmark har [...] bekræftet, at førnævnte typer af faktuelle oplysninger fremadrettet vil indgå i forbindelse med Banedanmarks partshøringer og afgørelser i lignende sager. Dette er ligeledes forudsat i Banedanmarks udkast til "Retningslinjer & Procesbeskrivelse", hvor det dernæst blandt andet er anført, at der skal foretages en afvejning af Banedanmarks omkostninger

overfor jernbanevirksomhedernes omkostninger og samfundsmæssige omkostninger.

Ændring af vilkår i Netredegørelsen samt Banedanmarks standard Adgangskontrakt.

Banedanmark har [...] meddelt, at Banedanmark agter at revidere kommende udgaver af Netredegørelsen samt Adgangskontrakten med henblik på ud at tage højde for de ovenfor omtalte krav.

I den forbindelse har Banedanmark dels fremsendt udkast til revideret udformning af Netredegørelsens punkt 4.3.2, hvor Banedanmark nu ses at have indarbejdet tidsfrister og tærskelværdier, m.v. fra direktivets bilag VII, jf. BILAG 2 til nærværende tilsynsafgørelse.

Førnævnte udkast til ændret udformning af Netredegørelsens punkt 4.3.2 indeholder (side 4) bemærkninger om, at der tilsyneladende er sket en oversættelsesfejl i den danske udgave af direktivets bilag VII, punkt 3, hvor det er anført, at fristen for indgivelse af ansøgninger om infrastrukturkapacitet skal være "senest" 12 måneder før køreplansændringen. I stedet for dette burde der have stået (jf. blandt andet den engelske og den svenske udgave af samme bestemmelse) at fristen for indgivelse af ansøgninger om infrastrukturkapacitet "ikke må være mere end" 12 måneder før køreplansændringen.

Jernbanenævnet er enig med Banedanmark heri – og af samme grund har nævnet heller ikke under sagen rejst indsigelse imod Banedanmarks 8 måneders frist for indgivelse af ansøgninger om infrastrukturkapacitet.

Nævnet har ikke på det foreliggende grundlag yderligere bemærkninger til Banedanmarks

udkast til ændret udformning af Netredegørelsens punkt 4.3.2.

Når det ændrede punkt 4.3.2. er blevet indarbejdet i Netredegørelsen, bedes Banedanmark fremsende bekræftelse herpå.

Dernæst har Banedanmark fremsendt udkast til revideret udformning af Adgangskontraktens § 7 med bilag 7, [...].

Udkastet indeholder ændringer i forhold til korrekte henvisninger til Netredegørelsen og kanaltildelingsbekendtgørelsen, m.v.

Jernbanenævnet har ikke på det foreliggende grundlag yderligere bemærkninger til Banedanmarks udkast til ændret udformning af Adgangskontraktens § 7 med bilag 7.

Når den ændrede § 7 med bilag 7 er blevet indarbejdet i Adgangskontrakten, bedes Banedanmark fremsende bekræftelse herpå.



Dybbølsbro, København

Anmodning om ændring af Adgangskontraktens
ansvarsfraskrivelse

Yderligere bemærkes, at Adgangskontraktens ansvarsbestemmelse under punkt 11.3 [...] indeholder bestemmelser, som i væsentlig grad forrykker den ansvarsfordeling, som følger af almindelige erstatningsretlige regler.

Det er således blandt andet anført, at driftstab og mistet avance ikke kan kræves erstattet, ligesom det er anført, at udgifter til erstatningsbefordring i alle tilfælde dækkes af jernbanevirksomheden uanset årsagen dertil.

Banedanmark har [...] blandt andet gjort gældende, at ansvarsbegrænsningen ikke går videre end sædvanligt og desuden er nødvendig for at beskytte Banedanmark imod at skulle bære omkostninger.

Sekretariatet har anmodet Banedanmark om at fremsende konkrete eksempler på lignende ansvarsbegrænsninger i andre infrastrukturforvalteres adgangskontrakter. Banedanmark har ikke fremsendt sådanne eksempler, og sekretariatet har i øvrigt heller ikke kunnet finde støtte for, at lige så vidtgående ansvarsfraskrivelser for jernbaneinfrastrukturforvaltere skulle være almindeligt udbredt praksis i de øvrige europæiske lande.

Banedanmark fremhæver dernæst, at bestemmelsen gælder for alle jernbanevirksomheder og derfor ikke er udtryk for forskelsbehandling.

I den ovenfor beskrevne konkrete sag har Banedanmark imidlertid i forliget med Arriva [...] fraveget ansvarsbestemmelsen, navnlig derved, at der blev ydet Arriva kompensation for udgifter til erstatningsbefordring.

Banedanmark har ikke ønsket at oplyse den nærmere årsag til, at ansvarsbestemmelsen blev

fraveget konkret overfor Arriva, hvorimod den i øvrigt ønskes opretholdt i uændret form.

Yderligere har Banedanmark til støtte for ansvarsbegrænsningen henvist til, at den er udtryk for et vilkår forhandlet mellem professionelle parter, at Banedanmark ikke har nogen generel bevilling til at yde erstatning, samt at eventuelle omkostninger og tab for jernbanevirksomhederne i forbindelse med sporarbejder efter Banedanmarks opfattelse må anses som indregnet i tilbudsprisen i forbindelse med trafik købskontrakten.

Det ligger udenfor Jernbanenævnets kompetence at afgøre konkrete erstatningsretlige tvister mellem Banedanmark og en jernbanevirksomhed, idet sådanne tvister henhører under domstolene.

Derimod henhører det under Jernbanenævnets kompetence at tage stilling til blandt andet generelle vilkår for jernbanevirksomhedernes adgang til jernbaneinfrastrukturen, jf. bekendtgørelsen om Jernbanenævnet, § 9, stk. 1, jf. stk. 2, nr. 6, hvorefter nævnet kan træffe afgørelse om passende foranstaltninger med henblik på at korrigere blandt andet markedsforvridning eller andre former for uønsket udvikling på jernbanemarkedet.

Ved vurderingen af, hvorvidt Banedanmarks vilkår for jernbanevirksomhedernes adgang til infrastrukturen er udtryk for uønsket udvikling på jernbanemarkedet, kan der blandt andet lægges vægt på de overordnede retningslinjer herom i direktivet.

I den forbindelse kan henvises til direktivets præambelbetragtning nr. 43, hvor det er anført, at kapacitetstildelingsordninger bør tilskynde jernbaneinfrastrukturforvaltere til at optimere udnyttelsen af deres infrastruktur.

Dernæst er det fremhævet i direktivets præambelbetragtning nr. 71, at jernbaneinfrastrukturen repræsenterer et naturligt monopol, hvorfor det er nødvendigt at give infrastrukturforvaltere incitament til at nedbringe omkostningerne og at forvalte deres infrastruktur effektivt.

Yderligere er det anført i direktivets præambelbetragtning nr. 74, at blandt andet infrastrukturforvaltere bør have incitament til at sikre færrest mulige forstyrrelser på nettet.

Endelig er det i direktivets artikel 10 blandt andet anført, at jernbanevirksomhederne skal tildeles adgang til infrastrukturen på retfærdige vilkår.

Den omstændighed, at Banedanmark ikke har nogen generel bevilling til at yde erstatning, kan ikke fritage for ansvar. Udgangspunktet er, at offentlige forvaltningsmyndigheder administrerer lovligt og med den fornødne agtpågivenhed, og der er typisk ikke på forhånd nogen bevilling til en myndigheds eventuelle manglende opfyldelse af disse krav.

Jernbanenævnet finder, at Banedanmark ikke som offentlig forvaltningsmyndighed bør kunne benytte sin stilling som monopolist til at fraskrive sig ansvar for manglende agtpågivenhed og manglende overholdelse af gældende regler, idet dette er udtryk for urimelige vilkår for jernbanevirksomhederne, som endvidere begrænser incitamentet for Banedanmark til at sikre færrest mulige forstyrrelser på jernbanenettet, ligesom det begrænser incitamentet for Banedanmark til at overholde gældende regler i konkrete tilfælde, herunder blandt andet i forhold til kravene i direktivets bilag VII om midlertidige kapacitetsbegrænsninger.

Banedanmark har ikke nærmere konkretiseret, hvorledes vilkåret om manglende erstatning

skulle være indregnet i forbindelse med en jernbanepassagervirksomheds trafik købskontrakt. I øvrigt bemærkes, at ansvarsbegrænsningen i Adgangskontraktens punkt 11.3 ikke efter sin udformning er begrænset til kun at skulle gælde for jernbanevirksomheder, som opererer i henhold til en kontrakt om offentlig servicetrafik.

Ansvarsfraskrivelsen i Adgangskontraktens punkt 11.3 findes sammenfattende på baggrund af det ovenfor anførte at være for vidtgående, herunder navnlig vilkårene om fraskrivelse af ansvaret for driftstab, mistet avance samt udgifter til erstatningsbefordring, som således efter Jernbanenævnets vurdering indebærer en uønsket udvikling på jernbanemarkedet.

Banedanmark anmodes på denne baggrund om at ændre Adgangskontraktens punkt 11.3, jf. bekendtgørelsen om Jernbanenævnet, § 9, stk. 1, jf. stk. 2, litra 6.

Umiddelbart ses det mest optimale at ville være, at spørgsmålet om erstatningsansvar følger almindelige erstatningsretlige principper.

Jernbanenævnet vil dog ikke på forhånd udelukke, at ansvarsbestemmelsen i Adgangskontraktens punkt 11.3. vil kunne erstattes af en mindre vidtgående ansvarsbegrænsning, som i et mere begrænset omfang fraviger almindelige erstatningsretlige principper.

For det tilfælde, at Banedanmark måtte ønske dette, anmodes Banedanmark om i givet fald at fremsende forslag til en sådan revideret ansvarsbestemmelse. "

Sagen var fortsat under behandling ved årets udgang, hvorved visse af anmodningerne er opfyldt, idet der dog fortsat udestår afklaringer i relation til ændringen af Adgangskontraktens

ansvarsfraskrivelse og afgørelsesbegrebet til tilbagekaldelse af tildelt kapacitet.

1.2 Klagesager

Klage fra Snälltåget vedrørende afvist ansøgning om kanaltildeling (j.nr. 2023-155773)

Den 5. oktober 2023 modtog Jernbanenævnet en klage over Banedanmarks afgørelse af 8. september 2023, hvorved Snälltåget modtog delvist afslag på sin ansøgning om kanaltildeling for Køreplan 2024.

Den 10. oktober 2023 fremsendte sekretariatet følgende anmodninger til Banedanmark:

"Banedanmark anmodes hermed om bemærkninger til Snälltågets oplysninger vedrørende spørgsmålene om manglende samordning og høring forud for Banedanmarks afslag af 8. september 2023. I det omfang, der måtte være foretaget samordning og høring, bedes Banedanmark fremlægge den fulde korrespondance herom, herunder med de dokumenter og oplysninger i øvrigt, der måtte være fremsendt i den forbindelse.

Dernæst anmodes Banedanmark om at uddybe årsagen til, at Banedanmark ikke kunne imødekomme Snälltågets ansøgning (bortset fra lørdage og søndage), herunder hvilke ansøgere der er tillagt højere prioritet samt begrundelsen herfor.

Yderligere anmodes om Banedanmarks bemærkninger til Snälltågets oplysninger i forhold til, at der fortsat er en dialog mellem Banedanmark og Snälltåget – herunder hvorvidt dette indebærer, at Banedanmark har genoptaget realitetsbehandlingen af sagen efter afslaget af 8. september 2023. ... "

Herefter meddelte Banedanmark den 26. oktober 2023 blandt andet:

"Banedanmark kan oplyse, at sagen på nuværende tidspunkt er genoptaget til realitetsbehandling efter afslaget af 8. september 2023".

På sekretariatets forespørgsel bekræftede Banedanmark den 27. oktober 2023, at genoptagelsen vedrørte hele den del af afgørelsen af 8. september 2023, som var omfattet af klagen, samt at Banedanmark på et senere tidspunkt ville træffe ny afgørelse herom.

Ved afgørelse af 9. november 2023 afviste Jernbanenævnet at realitetsbehandle klagen, idet nævnet blandt andet bemærkede:

"Jernbanenævnet realitetsbehandling af en klage forudsætter blandt andet, at klagen vedrører en endelig afgørelse, samt at klageren har en aktuell retlig interesse i at få behandlet klagen.

Banedanmark har genoptaget hele den del af afgørelsen af 8. september 2023, der vedrører afslag på Snälltågets ansøgning.

Genoptagelsen indebærer, at hele den påklagede del af afgørelsen ikke er endelig, idet Banedanmark på et senere tidspunkt vil træffe ny afgørelse herom, herunder med en ny klagefrist.

Da Snälltåget herefter ikke længere har nogen aktuell retlig interesse i Jernbanenævnets realitetsbehandling af klagen over Banedanmarks afgørelse af 8. september 2023, afvises klagen."

Efterfølgende har Banedanmark truffet ny afgørelse om tildeling af den omtvistede kapacitet til Snälltåget.

Snälltågets ansøgning blev således imødekommet af Banedanmark.

Sagen blev herefter afsluttet.

1.3 Retssager

Jernbanenævnet vinder principiel sag i Højesteret anlagt af DB Cargo om kombiterminaltakster.

Jernbanenævnets afgørelse af 18. september 2019 pålagde DB Cargo at nedregulere visse af 2019-taksterne for brugernes adgang til og benyttelse af serviceydelser på kombiterminalerne i Høje-Taastrup og Taulov. Efter denne afgørelse anlagde DB Cargo sag mod Jernbanenævnet ved byretten i Glostrup. Byretten afsagde dom den 6. december 2019, hvorved Jernbanenævnet blev frifundet for DB Cargos ugyldighedspåstand (sagen er nærmere beskrevet i årsberetningen for 2019, side 10).

DB Cargo ankede herefter sagen til Østre Landsret, som ved dom af 26. april 2022 ændrede byrettens dom, hvorved DB Cargo fik medhold i påstanden om, at Jernbanenævnet var uberettiget til at nedregulere DB Cargos 2019-takster.

Jernbanenævnet søgte tredje instans bevilling, og den 24. februar 2023 meddelte Procesbevillingsnævnet tilladelse til, at nævnet kunne indbringe sagen for Højesteret. Ansøgningen til Procesbevillingsnævnet var navnlig begrundet med, at landsrettens dom strider imod direktivets artikel 31, stk. 7. Med Procesbevillingsnævnets anketilladelse ophævedes retskraften af landsrettens dom. I ankestævningen nedlagde nævnet påstand om stadfæstelse af byrettens dom.

Sagen er nu afgjort ved Højesterets dom af 17. januar 2024, hvorved Jernbanenævnet blev frifundet og byrettens dom stadfæstet, idet DB Cargos ugyldighedspåstand, landsrettens præmisser og samtlige DB Cargos anbringender blev tilsidesat af Højesteret.

Dommen er uploadet på nævnet hjemmeside, og en nærmere omtale af dommens indhold følger i nævnets årsberetning for 2024.



S-tog

2. Jernbanenævnets internationale samarbejde

Efter EU's regler skal de nationale tilsynsorganer samarbejde om beslutninger af fælles betydning og udveksle informationer om deres praksis vedrørende regulering af jernbanemarkedet. Jernbanenævnet samarbejder således med tilsvarende klage- og tilsynsorganer (Regulatory Bodies) i de øvrige EU-lande og repræsenteres af sekretariatet. I det følgende er beskrevet den internationale del af Jernbanenævnets opgaveportefølje, herunder de konkrete forpligtelser til internationalt samarbejde og koordinering, hvilket igen i 2023 har været en vigtig del af nævnets arbejde.



Bern, Schweiz

2.1. European Network of Rail Regulatory Bodies (ENRRB)

Siden direktiv 2012/34/EU trådte i kraft, har medlemslandenes nationale tilsynsorganer (Regulatory Bodies) samarbejdet ved regelmæssige møder, som koordineres af Kommissionen (ENRRB-møder). Disse møder benytter Kommissionen til dels at orientere om sit igangværende arbejde med lovgivningsmæssige initiativer, m.v. og dels at følge op på porteføljen af sager og praksis i de enkelte medlemslande. Tilsynsorganerne holder oplæg om aktuelle sager af fælles betydning, som efterfølgende drøftes.

Der afholdes typisk to ENRRB-møder årligt.

Endvidere foretager medlemsstaternes tilsynsorganer jævnlige indrapporteringer af de senest behandlede sager og resultaterne heraf til Kommissionens database DAREBO.

2.2. Scandinavian-Mediterranean Rail Freight Corridor (RFC3)

Jernbanenævnet er tilsynsorgan i henhold til forordning nr. 913/2010 om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport (jernbanegodsforordningen). Forordningen fastsætter regler for etablering og organisering af internationale jernbanegodskorridorer. I Europa er der etableret 11 godskorridorer, og Danmark er med i korridor 3, den såkaldte *Scandinavian-Mediterranean Rail Freight Corridor (RFC3)*, der løber fra Oslo/Stockholm helt ned til Palermo. Mere information om godskorridoren findes på www.rne.eu

Med forordningen er Jernbanenævnet tillagt en række beføjelser vedrørende markedsovervågning, tilsyn og klagesagsbehandling i relation til godskorridoren.

Tilsynsorganerne i de medlemslande, hvorigennem godskorridoren løber, skal samarbejde om opgaveløsningen og koordinere afgørelser af fælles betydning. Dette indebærer blandt andet, at tilsynsorganerne samarbejder om at overvåge konkurrencesituationen i korridoren og navnlig sikre en ikke-diskriminerende adgang til korridoren, samt at tilsynsorganerne fungerer som ap-pelinstans.

Til sikring af dette samarbejde har tilsynsorganerne i RFC3, herunder Jernbanenævnet, i 2015 indgået en samarbejdsaftale.

Jernbanenævnet deltager løbende i møder vedrørende godskorridoren og indgår aktivt i samarbejde med andre tilsynsorganer.

Jernbanegodsforordningen har siden 2021 været under revision og forventes erstattet af reglerne i det forslag til kapacitetsreform, som aktuelt er under behandling i EU.

2.3. Independent Regulator's Group – Rail (IRG-Rail)

IRG-Rail er et netværk bestående af medlemslandenes uafhængige nationale tilsynsorganer inden for jernbanetransport. Netværket blev etableret i 2011 og fungerer som forum for informationsudveksling, herunder udveksling af "best practice" og konkret samarbejde tilsynsorganerne imellem. Jernbanenævnet indgår aktivt i netværket og er repræsenteret i netværkets arbejdsgrupper.

Netværkets overordnede besluttende organ "The Plenary" samles 2 gange om året, hvor de enkelte arbejdsgrupper præsenterer fx deres rapporter, resultater af undersøgelser, positionspapirer til konkrete emner samt arbejdsprogram, m.v. – de vedtagne dokumenter findes på IRG-Rails hjemmeside www.irg-rail.eu.

I 2023 var der etableret 6 arbejdsgrupper:

Access

Arbejdsgruppen fokuserer på adgangen til jernbaneinfrastruktur herunder at mindske markedsbarrierer og adgangsbegrænsninger samt at fremme konkurrence, samarbejde og koordinering til gavn for kundernes behov.

Arbejdsgruppen sikrer europæisk koordinering og udvikling af ensartede tilgange til spørgsmål om fortolkning af EU-lovgivningen, særligt inden for jernbanegodstransport.

Access to Service Facilities

Arbejdsgruppen arbejder med adgangen til servicefaciliteter og vilkårene herfor, herunder at udvikle en fælles forståelse af adgangsbetingelserne. Nationale "best practice"-erfaringer udveksles for at sikre europæisk harmonisering. Der arbejdes for en gennemsigtig og lige adgang til servicefaciliteter og jernbanerelaterede serviceydelser.

Charges

De nationale organer er pålagt at sikre ligebehandling på jernbanemarkedet og i særdeleshed kontrollere, at opkrævninger af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur er i overensstemmelse med direktivet med tilhørende retsakter. Arbejdsgruppen udvikler ensartet forståelse af EU-reglerne og fælles europæiske anbefalinger, der skal understøtte effektive nationale tilsyn.

Charges for Service Facilities

Denne arbejdsgruppe hører under ovenstående Charges-arbejdsgruppe og arbejder specifikt med at indsamle oplysninger om og udvikle praksis for tilsyn med takster for jernbanerelaterede serviceydelser.

Emerging Legislative Proposals

Arbejdsgruppen beskæftiger sig med forslag til og overvejelser om kommende europæisk lovgivning, der adresserer spørgsmål angående liberaliseringen og forbedringen af markedsstrukturen på det europæiske jernbanemarked. Arbejdsgruppen udarbejder input herom til den europæiske lovgivningsproces.

I 2023 har der været omfattende aktiviteter – især omkring den igangværende EU-lovgivningsproces om en kapacitetsreform på jernbaneområdet.

Market Monitoring

De nationale tilsynsorganer overvåger konkurrencesituationen og udviklingen i øvrigt på markedet for jernbanerelaterede ydelser.

Arbejdsgruppen opstiller retningslinjer for indsamling af data, ligesom den koordinerer de årlige indsamlinger af data fra de enkelte medlemsstater og sammenfatter disse i årlige rapporter om markedsudviklingen.

Sekretariatet bidrager aktivt både ved deltagelse i møder og ved skriftlige input til brug for dataindsamlingen.

Yderligere information om arbejdsgrupperne under IRG-Rail og arbejdsgruppernes publikationer henvises der til IRG-Rails hjemmeside www.irg-rail.eu



Dybbølsbro, København

3. Jernbanenævnets samarbejde med den nationale sikkerhedsmyndighed

Efter Artikel 56, stk. 3, i direktiv 2012/34/EU, skal det nationale tilsynsorgan samarbejde med den nationale jernbanesikkerhedsmyndighed, som i Danmark er Trafikstyrelsen (herefter: sikkerhedsmyndigheden).

Der er derfor i henhold til bekendtgørelsen om Jernbanenævnet indgået en samarbejdsaftale mellem Jernbanenævnet og sikkerhedsmyndigheden.

Samarbejdet har til formål at imødegå skadelig indvirkning på dels konkurrencen, og dels sikkerheden på jernbanemarkedet.

Der afholdes som minimum et årligt møde. Møderne planlægges sådan, at eventuelle anbefalinger og bemærkninger kan indgå i nævnets årsberetning. Det årlige møde tilsigtes at blive afholdt inden den 15. januar – efter det pågældende år.

Senest afholdtes der den 10. januar 2024 møde mellem sekretariatet og sikkerhedsmyndigheden.

På mødet blev sekretariatet orienteret om Sikkerhedsmyndighedens fortsatte arbejde med bekendtgørelsen om kørsel med lommevogne - dvs. en togvogn til at transportere sættevogne (også kaldet lastbiltrailere) og containere, som blev vedtaget i forlængelse af ulykken på Storebæltsbroen. Bekendtgørelsen stiller højere krav til kørsel med lommevogne på sættevogne i Danmark end i resten af Europa, hvilket giver udfordringer for nogle jernbanevirksomheder, herunder med bekendtgørelsens dokumentationskrav.

Sekretariatet orienterede herefter sikkerhedsmyndigheden om Jernbanenævnets tilsynssag om Banedanmarks planlægningsudfordringer i forbindelse med to sporspærringer. Resume af sagen findes under afsnit 1.1.4.

Det blev aftalt, at sikkerhedsmyndigheden til næste møde orienterer om, hvorvidt førnævnte sag har givet anledning til handlinger fra sikkerhedsmyndighedens side.



Østerport, København

4. Jernbanenævnet

Jernbanenævnet har siden 2010 fungeret som et statsligt uafhængigt klage- og tilsynsorgan, hvis hovedopgave er at foretage markeds- og konkurrenceovervågning af jernbanesektoren med henblik på at sikre overholdelse af gældende regler om blandt andet en lige og ikke-diskriminerende adgang til jernbanenettet og jernbanerelaterede serviceydelser.

4.1. Lovgrundlag

Jernbanenævnets lovgrundlag er forankret i EU-retlige direktiver, forordninger og gennemførelsesforordninger med indvirkning på den nationale lovgivning.

På nationalt plan er nævnets retsgrundlag hovedsageligt baseret på jernbaneloven, som fastlægger de overordnede principper for reguleringen af jernbanesektoren i Danmark og tildeler nævnet beføjelser til at træffe afgørelser inden for nævnets kompetenceområder.

Nævnets opgaver og sammensætning, herunder i forhold til beføjelser og rolle m.v. er fastsat i jernbanelovens kapitel 16 **(1)** og i bekendtgørelsen om Jernbanenævnet **(2)** samt ved øvrige jernbanerelaterede retsakter.

Den væsentligste lovgivning på europæisk plan er direktiv 2012/34/EU **(3)** om oprettelsen af et fælles europæisk jernbaneområde, som senere ændret ved direktiv 2016/2370 **(10)**, om åbning af markedet for indenlandsk passagertransport med jernbane m.v. (4. jernbanepakke). Direktivet er implementeret i dansk lovgivning med jernbaneloven **(1)** og en række bekendtgørelser, som er udstedt med hjemmel i loven. Formålet med den fjerde jernbanepakke var navnlig at

åbne muligheden for, at agere på tværs af landegrænserne i EU.

Det følger ydermere af direktivet **(3)**, at Europa-kommissionen skal udstede diverse gennemførelsesakter, med det formål at fastsætte detaljerede regler inden for direktivets rammer med direkte virkning i medlemslandene.

Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2017/2177 **(11)** opstiller et detaljeret regelsæt for offentliggørelse af oplysninger om adgangen til servicefaciliteter og supplerer samtidig de overordnede regler i direktiv 2012/34/EU **(3)**. Servicefacilitetsoperatørerne skal udarbejde en servicefacilitetsbeskrivelse med nærmere oplysninger om typer af tjenesteydelser, takster og rabatter m.v.

Endvidere er Jernbanenævnet tildelt en række opgaver i henhold til forordning (EU) nr. 913/2010 om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport (jernbanegodsforordningen) **(13)**. Forordningen er betinget af, at Jernbanenævnet overvåger konkurrencen i den fastlagte godskorridor (ScanMed - RFC3), herunder på baggrund af klagesager eller ved gennemførelse af tilsyn på eget initiativ. Jernbanenævnet skal i medfør af forordningen tilmed koordinere forskellige opgaver og udveksle relevant information med tilsvarende tilsynsorganer fra de øvrige medlemslande der opererer på samme godskorridor.

Forordningen er under revision i forbindelse med den igangværende behandling i EU-lovgivningsprocessen af et forslag til kapacitetsreform.

Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/909 **(12)** opstiller principper for beregningen af infrastrukturforvalteres direkte omkostninger (marginalomkostningerne) til brug for fastsættelse af togkilometerafgiften.

Den reviderede togpassagerrettighedsforordning (EU) nr. 2021/782 om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser (togpassagerrettighedsforordningen) **(14)** trådte i kraft den 7. juli 2023.

Den reviderede togpassagerrettighedsforordning har til hensigt at styrke forbrugerbeskyttelsesniveauet i EU gennem ensartede og klare regler for niveauet for beskyttelsen af passagererne i EU. Forordningen tilsigter blandt andet, at der skal sikres bedre assistance og vejledning til personer med handicap og nedsat mobilitet og fastsætter samtidigt mere præcise regler for jernbanevirksomhedernes pligt til at informere om passagerrettighederne.

Efter forordningen er nævnet tildelt beføjelser til at føre tilsyn med jernbanevirksomhedernes efterlevelse af passagerrettighederne, jf. forordningens bestemmelser. Forordningen tjener det formål at sikre passageres rettigheder inden for EU, særligt hvad angår de tilfælde, hvor rejsen bliver forsinket eller aflyst. Forordningens hovedformål er således at sikre kvaliteten og effektiviteten af jernbanevirksomhedernes passagertransport.

Nævnet fungerer desuden som klageinstans i forhold til sager der vedrører jernbanevirksomhedernes overholdelse af forordningen, og som i øvrigt falder udenfor afgørelseskompetencen hos Ankenævnet for Bus, Tog og Metro.

Jernbanenævnet er endvidere klageinstans for dele af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1370/2007 **(15)** om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej. Klagefunktionen er i dette tilfælde fordelt mellem Klagenævnet for Udbud og Jernbanenævnet. Jernbanenævnet behandler klager vedrørende beslutninger om indgåelse af kontrakter om

offentlig trafikbetjening med jernbanen uden forudgående udbud. I lyset af den 4. jernbanepakke er forordningen blevet ændret ved forordning (EU) 2016/2338 **(16)** af 14. december 2016 for så vidt angår åbning af markedet for indenlandsk personbefordring.

Jernbanenævnet skal efter direktivet samarbejde med sikkerhedsmyndigheden, og dernæst hvert andet år gennemføre høringer af udvalgte dele af branchen om jernbanemarkedets funktion. Oplysninger om Jernbanenævnets brugerundersøgelser findes på nævnets hjemmeside.

I 2015 trådte regnskabsreglementet for DSB **(4)** i kraft, i medfør af jernbanelovens § 8 **(1)**. Reglementet fastsætter nærmere regler for DSB's regnskaber, herunder at I) tilvejebringe et detaljeret overblik over anvendelsen af kontraktsbetalingen på offentlige serviceydelser, II) sikre at der ikke forekommer krydssubsidiering internt i DSB's regnskaber, III) der ikke overføres kapital til konkurrenceudsatte aktiviteter, og samtidigt sikre en fornøden revision af reglernes overholdelse.

I forbindelse med tilsyn kan nævnet træffe afgørelse om passende foranstaltninger, jf. § 9 i bekendtgørelse om Jernbanenævnet **(2)**, hvorved nævnet meddeler den forpligtede, fx jernbanevirksomheden, hvad denne på grundlag af gældende ret har pligt til at gøre.

For så vidt angår Jernbanenævnet som klageinstans er nævnet kompetent til at behandle og træffe afgørelser i konkrete klagesager vedrørende en lang række forhold inden for jernbanesektoren. Enhver med retlig interesse kan klage til nævnet over afgørelser og beslutninger truffet af eksempelvis Banedanmark, forvaltere af servicefaciliteter og andre aktører.

Som klage- og tilsynsorgan kan nævnet påbyde jernbanevirksomheder, infrastrukturforvaltere og andre virksomheder på jernbaneområdet at give de oplysninger, som har betydning for nævnets virksomhed, jf. jernbanelovens § 105 **(1)**.



Lyngby st.

4.2. Klagebehandling

Efter indgivelse af klage til Jernbanenævnet påser sekretariatet og formanden, at de formelle betingelser er opfyldt, jf. klagevejledningen, som findes på hjemmesiden.

Jernbanenævnet behandler som administrativ rekursmyndighed sager, hvor der ved eller i henhold til lov er fastsat klageadgang til nævnet, herunder blandt andet:

- Klager over afgørelser og beslutninger i medfør af §§ 4-8, §§ 17-18 og § 21 i jernbaneloven samt regler fastsat i medfør heraf, eller når der i henhold til lov er fastsat regler om klageadgang til Jernbanenævnet.
- Klager vedrørende passagerrettighedsforordningen, der falder uden for Ankenævnet for Bus, Tog og Metros afgørelseskompetence, og
- klager vedrørende artikel 5, stk. 6 og stk. 6a, i PSO-forordningen (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 af 23. oktober 2007 om offentlig personbefordring med jernbane, m.v.).
- Klager over afgørelser og beslutninger truffet i medfør af § 2, stk. 1, nr. 1 og 2 i bekendtgørelse om Banedanmarks opgaver og beføjelser.
- Klager over afgørelser og beslutninger truffet i medfør af §§ 3 – 25 i bekendtgørelse om infrastrukturforvalterens uafhængighed og uvildighed.

Der opkræves klagegebyr på DKK 4.000. Såfremt gebyret ikke medfølger klagen eller betales inden for en fastsat frist, afvises klagen.

Afgørelser eller beslutninger, der kan påklages til nævnet, kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

En klage til Jernbanenævnet skal indgives senest 4 uger efter, at afgørelsen eller beslutningen er blevet meddelt.

Ved klagens modtagelse påses, at klagen er indgivet indenfor klagefristen, at klageren er klageberettiget samt at klagen vedrører forhold, der falder ind under nævnets kompetence.

Klager der vedrører passagerrettighedsforordningen bliver ikke opkrævet gebyr.

Klage til Jernbanenævnet har ikke i sig selv opsættende virkning i forhold til førsteinstansens afgørelse. I klagen kan der dog nedlægges påstand om, at nævnet skal tillægge klagen opsættende virkning. Nævnet kan alene tillægge klagen opsættende virkning, når der foreligger særlige forhold. Dette forudsætter som udgangspunkt, at manglende opsættende virkning vil kunne føre til væsentligt tab eller foregribe sagens udfald. Endvidere skal der foreligge en vis sandsynlighed for, at klageren vil kunne få medhold.

Førsteinstansen anmodes om bemærkninger til klagen samt om fremsendelse af alle sagens akter, typisk inden for tre uger.

Jernbanenævnet partshører sagens parter om de faktuelle oplysninger under sagsbehandlingen, typisk med 2-3 ugers frist for partshøringssvar. Overskridelse af fristen for et partshøringssvar kan indebære, at der træffes afgørelse på det foreliggende grundlag.

Såfremt nævnet finder det nødvendigt, kan gennemføres besigtigelser eller indkalde sagens parter til et møde.

Når klagesagen er tilstrækkeligt oplyst, træffer nævnet afgørelse i sagen.

Nævnet har mulighed for at stadfæste, ændre, annullere eller hjemvise afgørelser, som er påklaget til nævnet. Nævnets afgørelser er skriftlige og som udgangspunkt bindende. Nævnets afgørelser offentliggøres på nævnets hjemmeside.

Nævnet fungerer som sidste administrative klageinstans, og nævnets afgørelser kan således ikke påklages til anden administrativ myndighed. Nævnets afgørelser kan indbringes for domstolene senest 8 uger efter, at afgørelsen er meddelt vedkommende part.

4.3. Jernbanenævnets sammensætning

Jernbanenævnets organisation er nærmere beskrevet i jernbanelovens § 103, stk. 5-7, og § 10 i bekendtgørelsen om Jernbanenævnet.

Udover nævnsformanden som skal være dommer, består nævnet yderligere af seks medlemmer samt et antal suppleanter, som udpeges af Erhvervsministeren efter høring af Transportministeren og på baggrund af indstillinger fra henholdsvis Danmarks Tekniske Universitet (DTU), Aarhus Universitet (AU), Syddansk Universitet (SU), Københavns Universitet (KU), Copenhagen Business School (CBS) og Konkurrence og Forbrugerstyrelsen.

Nævnsmedlemmerne repræsenterer ekspertise inden for jernbaneteknik, jernbanesikkerhed, økonomi og jura, herunder blandt andet konkurrence- og forbrugerret.

Medlemmerne og formanden beskikkes for perioder på 4 år med mulighed for genbeskikkelse.

Formanden varetager den faglige ledelse af nævnssekretariatet. Derudover leder formanden

nævnets møder og tilrettelægger, efter indstilling fra sekretariatet, nævnets arbejde

Formanden og sekretariatet sørger for hurtigst muligt, at nævnets afgørelser, beslutninger, vejledende udtalelser, m.v. udsendes til sagens parter efter, at afgørelsen er truffet.

Jernbanenævnet var i 2023 sammensat med følgende medlemmer:

Formand

- Lene Sigvardt, dommer ved Retten i Næstved.

Nævnsmedlemmer

- Per Baltzer Overgaard, professor ved Institut for Økonomi, Aarhus Universitet.
- Jacob Schaumburg-Müller, vicedirektør i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.
- Ellen Als, senior executive officer, Danmarks Tekniske Universitet.
- Birgit Liin, professor ved Juridisk Institut, Aarhus Universitet.
- Lars Peter Raahave Østerdal, professor ved Økonomisk Institut, Copenhagen Business School.
- Henrik Sylvan, centerleder ved Danmarks Tekniske Universitet.

Suppleanter

- Claus Holm, professor ved Institut for Virksomhedsledelse, Aarhus Universitet.
- Pernille Wegener Jessen, professor ved Juridisk Institut, Aarhus Universitet.
- Christian Kronborg, lektor og viceinstituteder ved Syddansk Universitet.

4.4. Jernbanenævnets sekretariat

Jernbanenævnets sekretariat er et selvstændigt sekretariat, som er fysisk placeret i Trafikstyrelsen. Sekretariatet fungerer uafhængigt af styrelsen og arbejder alene efter instruktion fra nævnsformanden. Den daglige ledelse af sekretariatet varetages af sekretariatets personaleledere.

Sekretariatet bistår nævnet med den praktiske varetagelse af nævnets opgaver og sagsbehandling. Hovedopgaven er således at sørge for, at de sager som nævnet behandler, bliver ekspederet korrekt og hurtigt, og at nævnsmøderne bliver tilrettelagt hensigtsmæssigt og effektivt.

Sekretariatet samarbejder med nævnsformanden om blandt andet forberedelsen af sager, planlægning og indkaldelse til nævnsmøderne samt udmøntning af nævnets beslutninger og afgørelser. Sekretariatet varetager endvidere internationale opgaver, herunder nævnets forpligtelse til at samarbejde og udveksle erfaringer med tilsvarende tilsynsorganer indenfor EU. Sekretariatet har i 2023 været bemandet med følgende medarbejdere:

- Jonas Refn, cand.jur., personaleleder, chefkonsulent og koordinator
- Lene Claudia Kjær Thomsen, cand.jur., specialkonsulent
- Rasmus Lonnebjerg, HA Almen, BA fuldmægtig
- Anders Mellerup Hansen, student (*fratrådt den 30. september 2023*)
- Andreas Gjerndrup Christensen, stud.scient.soc., student (*tiltrådt 1. november 2023*)

4.5. Finansiering og drift

Jernbanenævnets driftsomkostninger dækkes af de jernbanevirksomheder, som nævnet fører tilsyn med, jf. jernbanelovens § 111, hvorefter jernbanevirksomhederne opkræves en fast afgift pr. kørt togkilometer i Danmark.

Ved en ændring af bekendtgørelsen om Jernbanenævnet, som trådte i kraft 1. januar 2022, blev det fastslået, at Jernbanenævnets sekretariat har status som et selvstændigt sekretariat.

I forlængelse heraf – og med henblik på at implementere og understøtte sekretariatets selvstændighed og uafhængighed i forhold til Trafikstyrelsen – blev der den 17. august 2022 af nævnsformanden og Trafikstyrelsens direktør underskrevet en samarbejdsaftale om blandt andet stabsunderstøttelse.



Carsten Niebuhrs gade 43

Noter – Jernbanenævnets lovgrundlag

1. Lov nr. 686 af 27. maj 2015, Jernbaneloven, med senere ændringer.
2. Bekendtgørelse nr. 2424 af 13. december 2021 om Jernbanenævnet.
3. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2012/34/EU af 21. december 2012 om oprettelsen af et fælles europæisk jernbaneområde (omarbejdning), med senere ændringer.
4. Regnskabsreglement for DSB, udstedt i medfør af § 8 i jernbaneloven, lov nr. 686 af 27. maj 2015.
5. Bekendtgørelse nr. 1475 af 2. december 2022 om infrastrukturafgifter m.v. for statens jernbanelnet.
6. Bekendtgørelse nr. 855 af 19. juni 2023 om Banedanmarks opgaver og beføjelser.
7. Bekendtgørelse nr. 1380 af 1. december 2015 om modtagepligt på stationer med senere ændringer.
8. Bekendtgørelse nr. 1245 af 10. november 2015 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet (kanaler) m.v. med senere ændringer.
9. Bekendtgørelse nr. 713 af 20. maj 2020 om interoperabilitet i jernbanesystemet.
10. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2016/2370 af 14. december 2016 om ændring af direktiv 2012/34/EU for så vidt angår åbning af markedet for indenlandsk passagertransport med jernbane og forvaltning af jernbaneinfrastrukturen.
11. Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2017/2177 af 22. november 2017 om adgang til servicefaciliteter og jernbanerelaterede tjenesteydelser.
12. Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/909 af 12. juni 2015 om bestemmelser for beregning af de omkostninger, der påløber direkte som følge af jernbanedriften.
13. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 913/2010 af 22. september 2010 om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport.
14. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2021/782 af 29. april 2021 om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser. (ikrafttrædelse den 7. juni 2023)

15. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 1370/2007 af 23. oktober 2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70.
16. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/2338 af 14. december 2016 om ændring af forordning (EF) nr. 1370/2007 for så vidt angår åbning af markedet for indenlandsk personbefordring med jernbane.

Årsberetningen 2023
Udarbejdet af
Jernbanenævnets sekretariat

Fotografier
Jernbanenævnets sekretariat

Kontakt
Jernbanenævnets Sekretariat
Carsten Niebuhrs Gade 43
DK-1577 København V

info@jernbanenaevnet.dk
www.jernbanenaevnet.dk