

Banedanmark
Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V
Telefon 41 78 03 86
info@jernbanenaevnet.dk
www.jernbanenaevnet.dk

8. december 2025
j.nr. 2022-107102

Jernbanenævnet ophæver dele af den ændrede ansvarsbestemmelse i Banedanmarks Adgangskontrakt

Jernbanenævnet fremsendte den 21. september 2023 tilsynsafgørelse til Banedanmark med en række anmodninger, herunder blandt andet om ændring af ansvarsbestemmelsen i Banedanmarks Adgangskontrakt, som på daværende tidspunkt havde følgende ordlyd:

" § 11. Erstatning

[...]

11.3 Erstatningsopgørelse

Erstatning for person- og tingsskade opgøres efter dansk rets almindelige regler. Indirekte tab, driftstab, herunder blandt andet, men ikke udelukkende, afsavnstab og avancetab, kan dog ikke kræves erstattet. Dette gælder også, når Banedanmark i henhold til gældende regler herom lukker dele af infrastrukturen af hensyn til opretholdelse af det nødvendige sikkerhedsmæssige niveau. Udgifter til erstatningsbefordring dækkes i alle tilfælde af jernbanevirksomheden, uanset årsagen hertil.

- *Tabsposter, der kan kræves erstattet af skadevolderen:*
 - *Erstatning for personskade eller tab af forsørger.*
 - *Tingskade, herunder reparationsudgifter, uanset om reparationer foretages af skadelidtes egne ansatte eller på tredjemands værksted. Ved totalskade opgøres erstatningen efter princippet i forsikringsaftalelovens § 37.*
 - *Interne meromkostninger til f.eks. overarbejde, ekstra mandskab, materiel, etc.*
- *Tabsposter, der ikke kan kræves dækket hos skadevolderen:*
 - *Indirekte tab, herunder driftstab og mistet avance.*
 - *Udgifter til erstatningsbefordring.*
 - *Udgifter til vurdering og konstatering af skaden.*
 - *Udgifter til redningsomkostninger, der ikke dækkes af det offentlige. "*

Tilsynsafgørelsen af 21. september 2023 indeholdt (side 49-51) blandt andet følgende bemærkninger og anmodning til Banedanmark om ændring af ansvarsfraskrivelsen i Adgangskontraktens punkt 11.3:

"... 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.

[...]

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.

[...]

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.

[...]

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.

[...] "

På anmodninger fra Banedanmark har spørgsmålet om ændring af ansvarsbestemmelsen været udsat en række gange, idet Banedanmark havde behov for at drøfte spørgsmålet med Transportministeriet.

8. december 2025

Ved Jernbanenævnets tilsynsafgørelse af 22. april 2024 fastsattes frist for Banedanmarks ophør med at anvende den ovenfor gengivne ansvarsbestemmelse til den 1. juli 2024. Nævnet bemærkede, at en eventuelt ændret udformning af ansvarsbestemmelsen i givet fald måtte fastsættes under hensyntagen til de ovenfor gengivne bemærkninger i tilsynsafgørelsen af 21. september 2023.

Banedanmarks ændrede ansvarsbestemmelse:

Ved brev af 3. marts 2025 meddelte Banedanmark, at følgende nye udformning af ansvarsbestemmelsen var godkendt og taget i brug:

"§ 11 Erstatning

11.1 Ansvar

Parterne er erstatningsansvarlige i henhold til dansk rets almindelige regler.

11.2 Regres

En part, der ifalder erstatningsansvar overfor tredjemand, er berettiget til at gøre regres mod den anden part, jf. også jernbanelovens § 52. Ved internationale transporter finder regresreglerne i bilag E i konventionen om international transport med jernbane (COTIF) af 9. maj 1980, som ændret ved Vilnius Protokollen af 3. juni 1999, anvendelse.

11.3 Ansvarsbegrænsning

Erstatning for person- og tingsskade opgøres efter dansk rets almindelige regler, idet en part dog ikke kan kræve erstatning for driftstab, avancetab eller andet indirekte tab.

11.4 Erstatningstransport til persontransport i visse tilfælde

Uanset at Banedanmark ikke er erstatningsansvarlig efter punkt 11.1¹, og dermed uanset at ikke-rettidigt varslede ændringer af kapacitetstildeling er omfattet af markedsåbningsdirektivets undtagelser i bilag VII, pkt. 14, dækker Banedanmark direkte og rimelige omkostninger til erstatningstransport, dog maksimalt 5 mio.

¹ Banedanmark har ved mail af 13. august 2025 præciseret, hvorledes henvisningen til punkt 11.1 skal forstås, idet det er anført: "Årsagen til, at der henvises til punkt 11.1, er at gøre det klart, at Banedanmark dækker direkte og rimelige omkostninger til erstatningstransport, uanset om Banedanmark har handlet ansvarspådragende eller ej. Dækningen af omkostninger til erstatningstransport forudsætter så til gengæld, som nævnt i pkt. 11.4, at de fire nævnte kumulative betingelser er opfyldte."

kr. pr. kapacitetsændring, såfremt følgende kumulative betingelser er opfyldte:

8. december 2025

- Ændringen i kapacitetstildeling er fra Banedanmarks side begrundet i undtagelsesmuligheden om omkostningsineffektivitet eller til unødigt skade for så vidt angår aktivets levetid eller tilstand, i markedsåbningsdirektivets bilag VII, pkt. 14, som ændret ved Kommissionens delegerede afgørelse (EU) 2017/2075 af 4. september 2017.
- Ændringen har medført en totalspærring.
- De direkte og rimelige omkostninger til erstatningstransport angår tiden ud over 72 timer fra den ikke-rettidigt varslede ændring af kapacitetstildeling.
- Erstatningstransporten vedrører persontransport.

Forklarende note til pkt. 11.4:

Det indebærer, at Banedanmark efter bestemmelsen i pkt. 11.4 vil dække direkte og rimelige omkostninger til erstatningstransport.

Når bestemmelsen i pkt. 11.4 alene er afgrænset til at omfatte restriktioner omfattet af markedsåbningsdirektivets bilag VII, pkt. 14, om bl.a. omkostningsineffektivitet og aktivets tilstand, betyder det, at restriktioner, f.eks. i forbindelse med planlagte eller akutte vedligeholdelsesarbejder, som falder uden for varslingskravene i bilag VII, ikke vil være omfattet af de tilfælde, hvor Banedanmark i medfør af pkt. 11.4 afholder direkte og rimelige udgifter til erstatningstransport.

Banedanmark udarbejder en vejledning til forståelse af pkt. 11.4, herunder nærmere proces for behandling og dokumentation af krav om dækning af omkostninger til direkte og rimelige omkostninger til erstatningstransport."

Banedanmark har den 12. august 2025 fremsendt den ovenfor nævnte vejledning, hvoraf det blandt andet fremgår:

"Hvornår dækkes der udgifter til erstatningstransport?

Banedanmark refunderer direkte og rimelige udgifter til erstatningstransport, når nedenstående, kumulative betingelser er opfyldt:

1. Kapacitetsændringen er ikke varslet rettidigt,
2. kapacitetsændringen er begrundet i undtagelsesmulighederne om enten omkostningsineffektivitet eller unødigt skade på aktivets levetid eller tilstand,
3. kapacitetsændringen indebærer en totalspærring,
4. udgiften til erstatningstransport angår tiden ud over 72 timer fra den ikke-rettidigt varslede ændring af kapacitetstildeling,
5. erstatningstransporten er persontransport,
6. der er tale om direkte og rimelige omkostninger til erstatningstransport, og

7. udgifterne til erstatningstransport holder sig inden for loftet på 5 mio. kr. pr. kapacitetsændring.

8. december 2025

Betingelserne uddybes nedenfor punktvist.

Ad 1: Kapacitetsændringen er ikke varslet rettidigt Det er en forudsætning for at få kompensation for erstatningstransport, at Banedanmark har varslet kapacitetsændringen for sent i forhold til fristerne i Bilag VII (Plan for tildelingsprocessen), pkt. 14. Det betyder, at der vil foreligge en afgørelse efter Bilag VII om ændring af kapacitet/sporspærring fra Banedanmarks side.

Ad 2: Kapacitetsændringen er begrundet i undtagelsesmulighederne om enten omkostningsineffektivitet eller unødigt skade på aktivets levetid eller tilstand Bilag VII, pkt. 14 indeholder flere undtagelsesmuligheder for ikke-overholdelse af de ordinære varslingsfrister. Kompensationsordningen i adgangskontrakten finder alene anvendelse ved ændringer, der er begrundet i hensynet til at undgå omkostningsineffektivitet eller unødigt skade på aktivets levetid eller tilstand.

Ad 3: Kapacitetsændringen indebærer en totalspærring Kapacitetsændringen skal have medført en totalspærring af den berørte strækning, sådan at det overhovedet ikke har været muligt at afvikle togtrafik. Dette indebærer, at hvis kapacitetsændringen alene har indebåret enkeltspordrift, vil der ikke være grundlag for at betale erstatning for erstatningstransport. Hvis kapacitetsændringen indeholder både en totalspærring og enkeltsporsdrift, kan der alene søges om dækning af udgifter til erstatningstransport for den del og/eller det tidsrum, der vedrører totalspærringen.

Ad 4: Udgiften til erstatningstransport angår tiden ud over 72 timer fra den ikke-rettidigt varslede ændring af kapacitetstildeling Kun omkostninger, der vedrører perioden efter 72 timer fra den ikke-rettidigt varslede ændring, kan kræves dækket. Dette indebærer, at jernbanevirksomheden fortsat vil have risikoen for erstatningstransporten de første 72 timer.

Eksempel 1:

En kapacitetsændring, der er omfattet af betingelserne i adgangskontraktens § 11.4 og medfører en totalspærring på en strækning i uge. Banedanmarks betalingsforpligtelser indtræder efter de første 72 timer og udløber ved totalspærringens ophævelse.

Eksempel 2:

En kapacitetsændring, der er omfattet af betingelserne i adgangskontraktens pkt. 11.4, medfører natlige totalspærringer fra kl. 22-06 over 14 dage. Idet spærringsmønstret ikke indebærer en totalspærring på over 72 timer, indtræder Banedanmarks betalingsforpligtelse ikke.

Ad 5: Erstatningstransporten er persontransport Muligheden for at få dækket omkostninger til erstatningstransport angår alene

erstatningstransport, som angår personbefordring. Dette indebærer, at adgangskontrakten ikke omfatter godskørsel, entreprenørkørsel og andet ikke-persontransport.

8. december 2025

Ad 6: Der er tale om direkte og rimelige omkostninger til erstatningstransport

Muligheden for dækning af omkostninger til erstatningstransport omfatter alene direkte og rimelige omkostninger.

Dette betyder for det første, at indirekte tab så som indtægtstab, driftstab m.v. ikke dækkes af Banedanmark.

For det andet indebærer betingelsen, at omkostningerne skal stå i et rimeligt forhold til den transportopgave, der skal løses som følge af totalspærringen. Transportbehovet tager afsæt i den trafikkontrakt (offentlig servicetrafik), som jernbanevirksomheden har indgået med trafikkøber. De direkte og rimelige omkostninger til erstatningstransport skal alene dække erstatning for den aflyste togdrift og ikke forbedre serviceniveauet udover niveauet fastsat i den relevante trafikkontrakt.

Ad 7: Udgifterne til erstatningstransport holder sig inden for loftet på 5 mio. kr. pr. kapacitetsændring

Det samlede refusionskrav kan ikke overstige 5 mio. kr. pr. varslet kapacitetsændring. Det indebærer, at såfremt jernbanevirksomhedernes omkostninger til erstatningstransport inden for rammerne af § 11.4 overstiger 5 mio. kr., vil disse fortsat være jernbanevirksomhedens ansvar og vil ikke blive dækket af Banedanmark.

Proces og dokumentation for krav

Krav om dækning af udgifter til erstatningstransport fremsendes til erstatningssager@bane.dk.

I forbindelse med indsendelse af krav skal jernbanevirksomheden fremsende detaljerede fakturaer for de faktisk afholdte udgifter.

Kravet skal ledsages af tydelig angivelse af afgørelse, som jernbanevirksomheden finder har været ikke-rettidig, tidsperioden for erstatningstransporten (72 timer fra den ikke-rettidigt varslede ændring) og beskrivelse af, for hvilket tog, bussen er sat ind som erstatning."

Bemærkninger modtaget fra jernbanevirksomhederne om den ændrede ansvarsbestemmelse:

Sekretariatet har den 26. juni 2025 udsendt den ændrede ansvarsbestemmelse i høring hos jernbanevirksomhederne.

DSB har i sit høringssvar² henvist til ligebehandlingsprincippet. Endvidere har DSB henvist til, at Jernbanenævnet overfor DSB har ophævet en tidligere gældende ansvarsbestemmelse i den adgangskontrakt, som jernbanevirksomhederne skal underskrive for at få adgang til DSB's værkstedsspor³. Nævnets begrundelse var, at ansvarsbestemmelsen væsentligt ændrede de almindelige principper om fordeling af erstatningsansvar. DSB bemærker, at de samme hensyn er relevante i relation til Banedanmarks aktuelle ansvarsbestemmelse, som derfor også bør ændres på en sådan måde, at ansvarsfordelingen ikke forrykkes uhensigtsmæssigt. De foreslåede ansvarsbegrænsninger i form af 72 timerkravet og loftet på DKK 5 mio. mangler også en konkret saglig begrundelse, blandt andet henset til, at omfanget og effekten af sporspærringer – og dermed omkostningerne forbundet hermed – i sagens natur kan variere. For det tilfælde, at Jernbanenævnet måtte godkende Banedanmarks ansvarsbestemmelse, er det DSB's opfattelse, at DSB, jf. ligebehandlingsprincippet, ville være berettiget til at (gen)indføre tilsvarende ansvarsbegrænsninger i sin adgangskontrakt vedrørende DSB's firmaspor.

GoCollective har i sit høringssvar⁴ bemærket, at den ændrede ansvarsbestemmelse fortsat indeholder en klar ansvarsfraskrivelse for driftstab, avancetab og andet indirekte tab, hvilket fortsat udgør et urimeligt vilkår for jernbanevirksomhederne i strid med Jernbanenævnets tilsynsafgørelse. Den eneste reelle ændring i den nye ansvarsbestemmelse er muligheden for en begrænset compensation til erstatningstransport, som imidlertid forudsætter, at flere betingelser kumulativt er opfyldte, ligesom compensationen kun angår visse omkostninger og tab, der er påført efter 72 timer og maksimalt DKK 5 mio. pr. kapacitetsændring.

Partshøring:

Udkast til nærværende afgørelse er den 19. september 2025 fremsendt med anmodning til Banedanmark om fremsendelse af eventuelle bemærkninger senest fredag den 3. oktober 2025.

Efter udsættelse af førnævnte frist fremsendte Banedanmark den 30. oktober 2025 partshøringssvar, hvori blandt andet anføres:

"Tilsidesættelse af adgangskontraktens bestemmelser

Jernbanenævnet anfører i udkastet til afgørelse at kunne føre tilsyn med, om adgangskontraktens vilkår indebærer en uønsket udvikling på markedet eller strider mod gældende regler, jf. jernbanelovens § 103, stk. 3. Banedanmark noterer sig, at Jernbanenævnet finder sig kompetent til at foretage en egentlig tilsidesættelse af vilkår.

² Jf. DSB's mails af 27. juli og 14. august 2025.

³ Jernbanenævnets afgørelse af 16. maj 2018 (j.nr. JN36-00044) i sagen vedrørende DSB's hjulafdrejningsbænk i Århus.

⁴ Jf. GoCollectives høringssvar fremsendt ved mail af 30. juli 2025.

Banedanmark har ikke med dette høringssvar taget nærmere stilling til rækkevidden af Jernbanenævnets kompetence.

Det følger af jernbanelovens § 20, stk. 1, 1. pkt., at infrastrukturforvalteren indgår kontrakt med jernbanevirksomheden om samarbejdsrelationer og betingelser for benyttelse af jernbaneinfrastrukturen i forbindelse med tildelingen af infrastrukturkapacitet. Det er således et grundlæggende princip i jernbaneloven og EU's markedsåbningsdirektiv, at det er infrastrukturforvalteren, der fastsætter vilkårene for adgangen til infrastrukturen. Adgangskontrakten er udformet som et generelt aftalegrundlag, udmøntet i en standardkontrakt, der gælder for alle jernbanevirksomheder. Dermed sikres netop princippet om ikke-diskrimination mellem aktørerne, idet samtlige jernbanevirksomheder er underlagt de samme vilkår.

Banedanmark er enig i, at det er Banedanmarks opgave at forvalte infrastrukturen effektivt. Banedanmark finder dog, at Jernbanenævnets tilgang i udkastet til afgørelse risikerer at have den modsatte virkning, idet udkastet til afgørelse vil pålægge Banedanmark en økonomisk byrde, som i praksis kan betyde, at Banedanmark vil kunne være ansporet til i større grad at indarbejde større tidsmæssig "buffer" i forbindelse med fornyelse og vedligeholdelse, alene for at undgå ikke at kunne leve op til tildelte kanaler.

En sådan tilgang, nødvendiggjort af manglende adgang til ansvarsbegrænsning, vil i sagens natur kunne indebære en mindre effektiv udnyttelse af infrastrukturen, som Banedanmark finder uheldig.

Erstatningsbestemmelsernes indhold

Jernbanenævnet peger i sin behandling af adgangskontraktens afsnit 11.3 på antagelser om Banedanmarks hensigt med bestemmelsen: at afskære ansvar for driftstab, avancetab eller andre indirekte tab, og at dette er en modifikation til de almindelige erstatningsretlige regler. Dette er Banedanmark i princippet enig i, idet modifikationen er begrundet i de særlige forhold, der gør sig gældende i forholdet mellem jernbanevirksomhed og infrastrukturforvalter samt jernbanebranchen generelt og vurdering af kausalitet og adækvans i disse tilfælde. Banedanmark bemærker, at disse betragtninger også har givet sig udtryk i ansvarsbegrænsninger i adgangskontrakter i både Norge og Sverige.

BaneNORs adgangskontrakt fastslår således i pkt. 17.2.1:

"Bane NOR er ved kontraktsbrudd etter denne avtale, erstatningsansvarlig for skade eller tap som skyldes uaktsomme eller forsettlige forhold hos Bane NOR.

Bane NOR er ikke ansvarlig for indirekte tap som definert i punkt 17.2.3 annet ledd, med mindre det foreligger forsett eller grov uaktsomhet hos Bane NOR.

Ligger årsaken til kontraktsbruddet hos en leverandør som etter avtale med Bane NOR skal oppfylle Bane NORs kontraktsforpliktelser overfor jernbaneforetaket, er Bane NOR ansvarsfri bare dersom også leverandøren ville vært ansvarsfri etter første ledd."

Indirekte tab er defineret i kontrakten og omfatter bl.a. alle udgifter til alternativ transport, dog undtaget transport inden for 12 timer af hændelse. Samtidig indebærer BaneNORs adgangskontrakt en beløbsmæssig erstatningsbegrænsning for både direkte og indirekte tab.

Trafikverkets adgangskontrakt henviser i Järnvägsnåtsbeskrivningen (JNB) til bestemmelserne i afsnit 8.6.1 og 8.6.2, der indebærer, at parterne ikke hæfter for indirekte eller afledte tab, og at erstatningsansvaret for andre skader er begrænset til et nærmere angivet beløb. De pågældende bestemmelser har følgende ordlyd i den engelske version:

"8.6.1 General

[...] a party is not liable for compensation towards the other party for damage other than property damage [...] that in each individual case exceeds 0.5 price base amounts. Furthermore, [...] a party is under no circumstances liable [...] for:

b) consequential or indirect damage [...]."

8.6.2 Damages caused by negligence

A party shall always be considered to have caused the other party damages through negligence if the damage was caused by the party's vehicles, machinery or the operation of such equipment [...]."

Også i andre europæiske lande rummer infrastrukturforvalterens adgangskontrakt en begrænsning af ansvar. I Holland indeholder ProRails adgangskontrakt i artikel 17 og 18 både materielle og beløbsmæssige begrænsninger af ProRails ansvar over for jernbanevirksomhederne, idet dette ansvar dog ikke er gældende ved forsætning og, hvad der i en dansk forståelse må være grov uagtsomhed ("The limitation of liability of a party ... does not apply if the loss is the result of any action or (negligence by that party acting either with the intent to cause said loss, or with recklessness and the knowledge that such loss could probably result therefrom.").

Som det fremgår, rummer adgangskontrakterne i både Norge, Sverige og Holland begrænsninger i infrastrukturforvalterens ansvar over for jernbanevirksomhederne.

Incitament for effektivt infrastrukturforvalterskab

Banedanmark har, bl.a. i forlængelse af Jernbanenævnets tilsynsafgørelse af 21. september 2023 ændret adgangskontraktens erstatningsbestemmelse og indføjet en særlig bestemmelse om erstatningstransport i afsnit 11.4. Bestemmelsen indebærer, at Banedanmark som infrastrukturforvalter i visse tilfælde dækker direkte og rimelige omkostninger til erstatningstransport, også i tilfælde hvor forholdet ville være omfattet af bilag VII, pkt. 14 hvorefter Banedanmarks ændring af kanaltildelingen således ville have været berettiget.

Der foreligger ikke som Jernbanenævnet udtrykker det "en misvisende og uhensigtsmæssig sammenblanding" af erstatningsansvar og

bestemmelserne i direktivets bilag VII, pkt. 14, idet Banedanmarks dækning af erstatningstransport ikke forudsætter en ansvarspådragende handling fra infrastrukturforvalter. Derimod er der tale om en kompensation i forlængelse af anvendelsen af visse undtagelser til varslingsreglerne i forbindelse med ændring af kapacitet, jf. bilag VII, pkt. 14.

Jernbanenævnet lader i udkastet til afgørelse til at konkludere, at bestemmelser vil kunne begrænse incitamentet for Banedanmark til at sikre færrest mulige forstyrrelser på jernbanenettet. Det danske jernbanesystem er til forskel fra størstedelen af de øvrige EU-medlemslande i vidt omfang ét-strengt og uden geografisk redundans, hvilket betyder, at enhver sporspærring eller kapacitetsreduktion rammer driften direkte. Det er klart, at Banedanmark som infrastrukturforvalter og i øvrigt som statslig styrelse er sat i verden for at sikre en velfungerende og effektiv jernbaneinfrastruktur. Dette indebærer i sagens natur løbende vedligeholdelses- og fornyelsesaktiviteter, som planlægges ud fra et ønske om at påvirke togdriften så lidt som muligt.

Uønsket udvikling på jernbaneområdet

Hvis nævnets udkast til afgørelse fastholdes, vil det indebære en væsentlig skærpelse af Banedanmarks ansvar. En udvidelse af Banedanmarks erstatningsansvar vil kunne have væsentlige konsekvenser for anlægs- og fornyelsesprojekter. Hvis Banedanmark pålægges fuld dækning af erstatningstransport og indirekte tab, vil det skabe betydelig budgetmæssig usikkerhed. Projekter vil i højere grad skulle planlægges med længere sporspærringer og større reserver for at håndtere uforudsete forhold, hvilket samlet set vil reducere effektiviteten og øge omkostningerne hos både jernbanevirksomheder og infrastrukturforvalter – samt hos passagererne. Et generelt dyrere jernbanemarked med længere sporspærringer er en uønsket udvikling, deri er Banedanmark og Jernbanenævnet enige.

Præstationsordning

Der eksisterer elementer til understøttelse af en effektiv benyttelse af kanalkapaciteten i form af præstationsordninger i henhold til jernbanelovens § 20, stk. 1, 2. pkt., som implementerer artikel 35 i direktiv 2012/34/EU, hvorefter bods- og bonusmekanismer skal tilskynde parterne til at minimere forstyrrelser og forbedre nettets ydeevne. Ordningen, der er udmøntet i bekendtgørelse nr. 914 af 26. juni 2023, regulerer således allerede i et vist omfang de økonomiske konsekvenser af driftsforstyrrelser og skaber samtidig incitament til høj regularitet og rettidighed. Hvis jernbanevirksomhederne herudover får adgang til at kræve fuld erstatning efter almindelige erstatningsretlige principper for de samme forhold med baggrund i de samme hensigter, vil der dermed kunne opstå risiko for dobbeltkompensation og overlap mellem to parallelle ordninger. Banedanmark finder det derfor hensigtsmæssigt, at vurderingen af ansvarsbestemmelsen sker under hensyntagen til de eksisterende præstationsmekanismer. Dertil kommer, at der – som det formentlig vil være Jernbanenævnet bekendt – i øjeblikket pågår et arbejde i EU med at modernisere

regelsættet for kompensation i jernbanesektoren. I det fremsatte forslag lægges der op til en kompensationsordning ved manglende levering eller overholdelse af kontraktforpligtelser mellem infrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder. Arbejdet har til formål at sikre, at der skabes større sammenhæng mellem ansvar, erstatning og præstationsstyring på tværs af medlemslandene. Den europæiske regulering af jernbanesektoren er aktuelt under revision gennem Europa-Kommissionens forslag til forordning om brug af jernbaneinfrastruktur-kapacitet i det fælles europæiske jernbaneområde (Proposal for a Regulation on the use of railway infrastructure capacity in the Single European Railway Area, COM(2023) 443). Forslaget blev fremsat den 11. juli 2023 som led i Greening Freight Transport Package, der har til formål at styrke jernbanens konkurrenceevne og reducere transportsektorens samlede klimaaftryk. Europa-Parlamentet vedtog sin position ved førstebehandlingen den 12. marts 2024, og Rådet vedtog sin forhandlingsposition den 18. juni 2024. Det forventes, at den endelige forordning vedtages i 2025 efter forhandlingerne mellem institutionerne og at den træder i kraft fra 1. januar 2026.

Forordningen indgår som et centralt element i EU's Greening Freight Transport Package og skal skabe en fælles europæisk model for planlægning, tildeling og kompensation ved kapacitetsbegrænsninger. Den kommende forordning erstatter og supplerer dele af direktiv 2012/34/EU, herunder bilag VII om midlertidige kapacitetsbegrænsninger og artikel 35 om præstationsordninger. Forordningen markerer et skift fra nationale modeller mod en mere harmoniseret og retligt bindende ramme, der forventes at få direkte betydning for nationale adgangskontrakter og kompensationsordninger. Banedanmark forventer, at eventuelle ændringer sker med blik for den igangværende udvikling, så den danske regulering er i overensstemmelse med de kommende EU-retlige krav og kan indgå som en del af et sammenhængende europæisk system for ansvar, kompensation og kapacitetsforvaltning.

* * *

Både i lyset af ovenfor nævnte praksis fra andre medlemslande samt det forestående arbejde i EU om en ny forordning skal Banedanmark opfordre Jernbanenævnet til at genoverveje grundlaget for og timingen i det fremsendte udkast til afgørelse."

Jernbanenævnets bemærkninger og afgørelse om ophævelse af dele af ansvarsbestemmelsen:

8. december 2025

Den ændrede ansvarsbestemmelse i Banedanmarks Adgangskontrakt er senest behandlet på Jernbanenævnets møde den 4. december 2025.

Ved sagens behandling deltog følgende medlemmer:

Nævningsformand: Dommer Lene Sigvardt.

Nævningsmedlemmer: Professor Per Baltzer Overgaard; professor Lars Peter Raahave Østerdal; institutleder, professor Birgit Liin, centerleder Henrik Sylvan, professor Claus Holm og senior executive officer Ellen Als.

Nævnet udtaler enstemmigt:

Overordnede hensyn og rammer for bedømmelsen af sagen

Det ligger uden for 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 infrastrukturforvalterens generelle vilkår for jernbanevirksomhedernes adgang til jernbaneinfrastrukturen, jf. bekendtgørelsen om Jernbanenævnet, § 9, stk. 1, jf. stk. 2, nr. 6⁵, hvorefter nævnet på eget initiativ kan træffe afgørelse om ordninger vedrørende adgang til jernbaneinfrastruktur og om passende foranstaltninger herom med henblik på at korrigere markedsforvridding 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.

⁵ Der er herved tale om implementering af direktivets artikel 56, stk. 2, jf. stk. 1, litra f, om tilsynsorganets rolle i forhold til iværksættelse af tilsyn af egen drift herunder i forhold til bl.a., en i direktivets artikel 10, stk. 1, nævnte ordninger om tildeling af jernbanevirksomhederne adgang til infrastrukturen på retfærdige vilkår.

Endvidere er det fremhævet i direktivets præambelbetragtning nr. 50, at infrastrukturforvaltere bør have incitamenter til at sikre færrest mulige forstyrrelser på nettet og til at forbedre dets resultater.

Yderligere er det fremhævet i direktivets præambelbetragtning nr. 71, at jernbaneinfrastrukturen repræsenterer et naturligt monopol, hvorfor det er nødvendigt at give infrastrukturforvaltere incitamenter til at forvalte deres infrastruktur effektivt.

Endelig er det i direktivets artikel 10, stk. 1, 1. pkt. og stk. 2, 1. pkt., blandt andet anført, at jernbanevirksomhederne skal tildeles adgang til infrastrukturen på retfærdige⁶ vilkår.

Adgangskontraktens punkter 11.1 og 11.2

Adgangskontraktens punkt 11.1 følger dansk rets almindelige udgangspunkt for bedømmelse af, om der foreligger et ansvarsgrundlag (culpareglen).

Bestemmelsen i punkt 11.2 følger almindelige principper om regres efter henholdsvis dansk ret og internationale transporter.

Jernbanenævnet har ingen bemærkninger til Adgangskontraktens punkter 11.1 og 11.2.

Væsentlige uklarheder i Adgangskontraktens punkt 11.3

Efter ordlyden af punkt 11.3 begrænser bestemmelsen alene Banedanmarks ansvar i forhold til person- og tingsskade herunder driftstab, avancetab eller andet indirekte tab i relation til person- og tingsskade.

Således må bestemmelsens formulering "*Erstatning for person- og tingsskade opgøres efter dansk rets almindelige regler, idet en part dog (tekstfremhævning og understregning her) ikke kan kræve erstatning for driftstab, avancetab eller andet indirekte tab*" efter en umiddelbar ordlydsfortolkning forstås sådan, at ansvarsbegrænsningen kun vedrører person- og tingsskade – og dermed at der ikke derudover er tale om en generel ansvarsfraskrivelse for driftstab, avancetab eller andet indirekte tab.

⁶ I den engelske version af direktivet er artikel 10, stk. 1, 1. pkt. sålydende: "*Railway undertakings shall be granted, under equitable, non-discriminatory and transparent conditions, the right to access to the railway infrastructure in all member states for the purpose of operating all types of rail freight services*". Artikel 10, stk. 2, 1. pkt. er sålydende: "*Without prejudice to Regulation (EC) No 1370/2007, railway undertakings shall be granted, under equitable, non-discriminatory and transparent conditions, the right of access to railway infrastructure in all Member States for the purpose of operating rail passenger services.*"

Dernæst er det uklart, hvad der er omfattet af det i bestemmelsen nævnte "*indirekte tab*", idet dette ikke er et entydigt begreb. Uden yderligere forklaringer eller eksemplificeringer af, hvad der anses som indirekte tab, må afgrænsningen af dette begreb tage udgangspunkt i de almindelige principper for erstatningsberegning i kontraktsforhold⁷. Heraf følger, at udgiftstab efter omstændighederne ikke altid anses som indirekte tab.

Banedanmarks mulige formål med og fortolkning af Adgangskontraktens punkt 11.3

På trods af førnævnte umiddelbare ordlydsfortolkning af punkt 11.3 antager Jernbanenævnet – blandt andet ud fra bestemmelsens sammenhæng med den efterfølgende bestemmelse i punkt 11.4 - at Banedanmark med punkt 11.3 kan have til hensigt:

- Som udgangspunkt generelt at fraskrive sig ansvaret for driftstab, avancetab eller andet indirekte tab (og dermed ikke kun at begrænse ansvaret for sådanne erstatningsposter i relation til person- og tingsskade).
- At førnævnte ansvarsfraskrivelse i forhold til indirekte tab som udgangspunkt også skal omfatte udgiftstab (hvilket dog så modificeres af den i punkt 11.4 nævnte mulighed for at yde kompensation for udgifter til erstatningstransport).

En sådan forståelse af bestemmelsen ville indebære, at jernbanevirksomhederne generelt som udgangspunkt blev afskåret fra at få dækket driftstab, avancetab eller andet indirekte tab - uanset om der fra Banedanmarks side forelå fejl, som i øvrigt måtte være ansvarspådragende efter dansk rets almindelige principper om offentlige myndigheders erstatningsansvar.

Dette ville i givet fald kunne udgøre en væsentlig forrykning af den ansvarsfordeling, som følger af almindelige erstatningsretlige regler.

Ligeså ensidige og vidtgående ansvarsfraskrivelser for jernbaneinfrastrukturforvaltere ses ikke at være almindeligt anvendt i de øvrige europæiske lande⁸.

⁷ Jf. Torsten Iversen "Erstatningsberegning i kontraktsforhold", 1. udgave, side 75, f.f.

⁸ Ved sekretariatets mail af 7. august 2023 modtog Banedanmark oplysninger om indhentede eksempler på ansvarsbestemmelser i andre europæiske infrastrukturforvalteres adgangskontrakter. Banedanmark blev opfordret til at fremsende eventuelle eksempler på andre anvendte ansvarsbestemmelser, som Banedanmark måtte ønske at påberåbe sig.

Banedanmark har i partshøringssvaret fremsendt 3 eksempler på adgangskontrakter i andre europæiske lande med ansvarsfraskrivelse for infrastrukturforvalterne, som efter Banedanmarks opfattelse er sammenlignelige med Banedanmarks ansvarsfraskrivelse. Jernbanenævnet er ikke enig i, at de nævnte enkelte eksempler er fuldt sammenlignelige med Banedanmarks ansvarsfraskrivelse. Dernæst ses tilsynsorganerne i de pågældende lande ikke at have taget stilling til ansvarsbestemmelserne⁹, og der foreligger ikke nogen praksis blandt de europæiske tilsynsorganer på jernbaneområdet, som støtter ansvarsfraskrivelse for infrastrukturforvalterne svarende til den i nærværende sag omhandlede ansvarsfraskrivelse.

8. december 2025

Adgangskontraktens punkt 11.4

Imens jernbanegodsoperatørerne i medfør af førnævnte fortolkning af punkt 11.3 ville være helt afskårede fra at få dækket driftstab, avancetab eller andet indirekte tab, ville der dog efter punkt 11.4 være mulighed for at kompensere operatører af persontransport for udgifter til erstatningstransport i tilfælde af tilbagekaldelser af tildelt kapacitet.

Denne mulighed for at yde kompensation for udgifter til erstatningstransport er dog begrænset til situationer med totalspærringer. Den omstændighed, at en sporspærring alene måtte ramme bestemte transportere på en strækning, vil således efter bestemmelsen udelukke kompensation, hvis blot en enkelt anden transport på strækningen ikke rammes. Dette vil indebære forskelsbehandling af jernbanevirksomhederne.

Yderligere indeholder punkt 11.4 en misvisende og uhensigtsmæssig sammenblanding af, hvornår der foreligger erstatningsansvar efter almindelige regler og bestemmelsen i direktivets bilag VII, punkt 14 om fravigelse af kravene til varsling af sporarbejder. Hvorvidt der foreligger ansvarsgrundlag og erstatningsansvar beror således på selvstændige vurderinger, der ikke er sammenfaldende med vurderingerne af, hvorvidt kravene om varsling af sporspærringer kan fraviges. Punkt 11.4, 1. pkt., kan forstås således, at Banedanmark ønsker at fraskrive sig ansvaret for udvist culpa med en bestemmelse om, hvis blot direktivets bilag VII, punkt 14 finder anvendelse, så er der pr. definition ikke tale om en situation, hvor Banedanmark har handlet ansvarspådragende – uanset de bagvedliggende årsager til, at der er opstået en situation, hvor varslingskravene kunne fraviges. Dette ville i givet fald begrænse Banedanmarks incitament til at forvalte infrastrukturen forsvarligt og effektivt ved at planlægge og udføre vedligeholdelsesarbejder rettidigt.

⁹ Det norske tilsynsorgan på jernbaneområdet, Statens Jernbanetilsyn (SJT) har den 5. december 2025 meddelt, at SJT har indledt tilsyn med den af Banedanmark nævnte bestemmelse (punkt 17.2.1) i den norske infrastrukturforvalter Bane NOR's adgangskontrakt. SJT forventes således på et senere tidspunkt at tage stilling til ansvarsfraskrivelsen i Bane NOR's adgangskontrakt.

Rettidig planlægning af infrastrukturarbejder vil – alt andet lige – være egnet til understøtte, at sporspærringerne varsles rettidigt og korrekt herunder i forhold til, at der hverken reserveres for lidt eller meget tid til den enkelte sporspærring.

8. december 2025

Endelig bemærkes, at den forklarende note til punkt 11.4 indeholder et misvisende udsagn, idet det er anført, at ”planlagte vedligeholdelsesarbejder” generelt skulle falde uden for kravene om varsling af midlertidige kapacitetsbegrænsninger i direktivets bilag VII. Dette er ikke korrekt, idet kravene om varsling af midlertidige kapacitetsbegrænsninger i direktivets bilag VII beror på varigheden og virkningen på trafikmængden – hvorimod det er uden betydning for varslingskravene, hvorvidt den midlertidige kapacitetsrestriktion måtte skyldes vedligeholdelse eller fornyelse af infrastrukturen.

Adgangskontraktens punkter 11.3, 2. led og punkt 11.4 ophæves

Allerede på grund af henholdsvis de ovenfor nævnte uklarheder i punkt 11.3, 2. led samt dernæst blandt andet den i punkt 11.4 misvisende sammenblanding af culpereglen med direktivets bilag VII, punkt 14, m.v. – finder Jernbanenævnet, at førnævnte bestemmelser er uegnede til at indgå i Adgangskontrakten.

I øvrigt bemærkes, at navnlig med de ovenfor nævnte fortolkninger af punkt 11.3 og punkt 11.4, der som nævnt kan have været intentionen fra Banedanmarks side – herunder især fraskrivelsen af ansvaret i forhold til driftstab, avancetab og andet indirekte tab samt fraskrivelsen af ansvar for manglende agtpågivenhed – i givet fald ville være udtryk for urimelige vilkår for jernbanevirksomhederne, som ville kunne komme til at bære ganske væsentlige erstatningsposter, der ellers efter almindelige principper for erstatningsansvar skulle bæres af Banedanmark. Heroverfor kan muligheden for dækning af udgifter til erstatningstransport ikke tillægges afgørende betydning. Dermed ville bestemmelserne kunne begrænse incitamentet for Banedanmark til at sikre færrest mulige forstyrrelser på jernbanenettet og at overholde kravene i direktivets bilag VII om varsling og planlægning af midlertidige kapacitetsbegrænsninger. Overholdelse af disse krav er ikke kun egnet til at understøtte, at der afsættes tilstrækkelig tid til den enkelte sporspærring – men også at der ikke afsættes for meget tid.

*

Forholdet til præstationsordningen:

8. december 2025

Banedanmark har i partshøringssvaret anført, at det bør undgås, at infrastrukturforvalteren for de samme aflysninger af togafgange kan komme til både at skulle udbetale bod efter præstationsordningen og erstatning.

Jernbanenævnet antager, at det netop er ud fra hensynet til at undgå førnævnte form for "dobbeltkompensation", at Banedanmark i Adgangskontraktens punkt 11.4 har anført som en af betingelserne for, at der ydes kompensation til erstatningstransport, at omkostningerne hertil *"angår tiden ud over 72 timer fra den ikke rettidigt varslede ændring af kapacitetstildeling."*

En sådan bestemmelse er imidlertid uegnet til at adskille de to forskellige kompensationsordninger.

Det skyldes, at præstationsordningen vedrører blandt andet *"aflysninger mindre end 72 timer før planlagt afgang"*, jf. § 9, stk. 4 i bkg. 1351/2024¹⁰ om infrastrukturafgifter for statens jernbanenet.

Et forbehold i ansvarsbestemmelsen skulle derfor – ud fra det af Banedanmark nævnte hensyn til adskillelse fra præstationsordningen – i stedet blandt andet have afgrænset bestemmelsens anvendelsesområde således, at den *"angår togaftange aflyst mindst 72 timer før planlagt afgang"*.

*

Bestemmelserne i Adgangskontraktens punkt 11.3, 2. led og punkt 11.4, findes sammenfattende - på baggrund af det ovenfor anførte - at være udtryk for en uønsket udvikling på jernbanemarkedet, jf. i øvrigt ovennævnte høringssvar fra DSB og GoCollective.

Jernbanenævnet tilsidesætter på denne baggrund Adgangskontraktens punkt 11.3, 2. led og punkt 11.4, jf. bekendtgørelsen om Jernbanenævnet, § 9, stk. 1, jf. stk. 2, litra 6, samt jernbanelovens § 103, stk. 3.

De nævnte bestemmelser kan herefter ikke længere gyldigt indgå som vilkår for jernbanevirksomhedernes adgang til Banedanmarks jernbaneinfrastruktur.

Nærværende afgørelse er med forbehold for, hvad der senere måtte gælde ved ikrafttrædelsen af den kommende EU kapacitetsreform på

¹⁰ Banedanmark har i partshøringssvaret anført, at præstationsordningen skulle være reguleret ved bekendtgørelse nr. 914 af 26. juni 2023. Denne er imidlertid ophævet og erstattet af den gældende bekendtgørelse nr. 1351 af 2. december 2024 om infrastrukturafgifter, m.v. for statens jernbanenet.

jernbaneområdet¹¹, som vil have karakter af en forordning med direkte virkning i medlemsstaterne. Dennes bestemmelser vil således være umiddelbart gældende efter ikrafttrædelsen herunder også i det omfang bestemmelserne fraviger, hvad der er bestemt i denne afgørelse.

8. december 2025

Med venlig hilsen
På Jernbanenævnets vegne



Lene Sigvardt
Nævnensformand

Klagevejledning

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. bekendtgørelsen om Jernbanenævnet, § 17, stk. 1. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 8 uger, jf. bekendtgørelsen om Jernbanenævnet, § 17, stk. 3.

¹¹ Efter det oplyste er der opnået enighed om reformen under den afsluttende såkaldte trilog forhandling 18. november 2025. Den præcise officielle ordlyd af den pågældende forordning vil blive offentliggjort på et senere tidspunkt, når den er formelt vedtaget. Det er fortsat uklart, hvornår reformen vil træde i kraft.