

Dansk Banegods
c/o Transportøkonomisk Forening - TØF

Bredgade 23, 2. tv.
1260 København K
www.banegods.dk
info@banegods.dk
Tel.: +45 2616 8232
CVR: 37 51 94 72

13. februar 2023

HØRINGSSVAR FRA DANSK BANE GODS VEDRØRENDE NYT HØRINGSUDKAST TIL ÆNDRING AF JERNBANELOVEN OG LOV OM DSB

Dansk Banegods modtog den 29. juni 2022 et høringsudkast til lov om ændring af jernbaneloven og lov om DSB. Dansk Banegods afgav den 18. august 2022 et høringssvar vedrørende det oprindelige høringsudkast. Der blev i høringsvaret udtalt alvorlig bekymring over dele af høringsudkastet.

Dansk Banegods har den 17. januar 2023 modtaget et nyt høringsudkast til lov om ændring af jernbaneloven og lov om DSB.

Ændringen af lov om DSB giver ikke anledning til bemærkninger fra Dansk Banegods.

Dansk Banegods har derimod en række bemærkninger til høringsudkastet til ændring af jernbaneloven.

Overordnet set er det positivt, at loven gøres mere direktivkonform. EU-harmoniseringen gør jernbanetransporten mere effektiv og styrker jernbanetransporten konkurrencemæssigt i forhold til andre transportformer, hvilket vi ser som en meget stor fordel for det danske jernbanemarked og som et vigtigt element i regeringens klimamål for nedbringelse af CO₂-udledningen frem mod 2030. En række af de nye bestemmelser, der foreslås medtaget i loven for at opfylde direktivkrav, giver således ikke anledning til bemærkninger.

Visse af de øvrige nye bestemmelser, der oprindeligt blev foreslået medtaget i loven var imidlertid uhensigtsmæssigt formulerede, og flere af disse kunne have negative effekter for jernbanevirksomheder og jernbanetransportens konkurrencesituation overfor andre transportformer.

Logistikken og forsyningskæderne i Europa og Verden er meget kompleks, og præget af udsving og fleksibilitet, hvilket vejtransporten har tilpasset sig. Ved nedgang i efterspørgslen, produktionstop eller lignende, tilpasses og omdirigeres transportkapaciteten uden at blive pålagt præstationsord-

ninger og afbestillingsafgifter. Der betales kort sagt ikke vej- og broafgifter for noget som ikke befares, hvilket står i stærk kontrast til jernbanen, hvorfor denne ikke bliver valgt i tilstrækkelig grad, eller ligefrem fravalgt.

Mere fleksibilitet er i vores optik helt afgørende for at lykkes med den grønne omstilling, i forhold til overførsel af gods fra vej til bane.

Som brancheforening med repræsentation for jernbanevirksomheder, speditører, havne og industrien, finder vi det isoleret set positivt, at flere af oprindeligt foreslåede bestemmelser er udgået af forslaget.

- **§ 2 om lovens anvendelsesområde**

I det oprindelige høringsudkast var der lagt op til en ophævelse af nugældende § 2, stk. 6, hvilket betød, at privatejet infrastruktur i udgangspunktet blev omfattet af jernbanelovens bestemmelser.

Dansk Banegods foreslog at stk. 6 blev fastholdt, enten i sin nuværende ordlyd, eller endnu bedre affattes på samme måde som i jernbanesikkerhedsdirektivet, artikel 2 stk. 3, a. Vi kan konstatere, at ministeriet har fulgt vores forslag.

- **§ 20 a-c om Banedanmarks præstationsordning**

Det oprindelige høringsudkast indeholdt forslag til nye lovbestemmelser om Banedanmarks præstationsordning.

Dansk Banegods anførte i det oprindelige høringssvar, at de foreslåede bestemmelser burde ændres eller udgå. Vi kan konstatere, at bestemmelserne er udgået af det nye høringsudkast.

- **§ 21 a om afbestillingsafgift**

Det oprindelige høringsudkast indeholdt forslag til en ny lovbestemmelse om en supplerende obligatorisk afbestillingsafgift.

Dansk Banegods anførte i det oprindelige høringssvar, at den foreslåede bestemmelse burde udgå. Vi kan konstatere, at bestemmelsen er udgået af det nye høringsudkast.

- **§ 21 b og § 21 c**

Det oprindelige høringsudkast indeholdt forslag til nye lovbestemmelser om en supplerende overbelastningsafgift og en supplerende miljøpåvirkningsafgift.

Dansk Banegods anførte i det oprindelige høringssvar, at de foreslåede bestemmelser burde udgå. Vi kan konstatere, at bestemmelserne er udgået af det nye høringsudkast.

- **Ny strafbelagt bestemmelse om gods**

I forslagens pkt. 18 og 32 lægges op til en ny bestemmelse i § 57 a, der i medfør af en ændring af § 116, stk. 1 nr. 4 gøres strafbelagt.

Den nye foreslåede bestemmelse har følgende ordlyd:

»§ 57 a. Gods skal være anbragt således, at det ikke kan frembyde fare for personer eller medføre skade på ejendom. Gods må ikke kunne slæbe eller falde af, forårsage forstyrrende ulemper eller kunne flytte sig uden for togets profil under kørsel.«

Alle er naturligvis enige om, at gods ikke må kunne medføre farer eller skader, og i Dansk Banegods's medlemsvirksomheder er sikkerheden prioriteret over alt andet. Problemet er imidlertid, som vi også anførte i det oprindelige høringssvar, at den foreslåede bestemmelse, og særligt de foreslåede forarbejder, ikke harmonerer med de gældende interoperabilitetsprincipper for europæisk godsjernbanedrift. Der tages således ikke højde for den EU-retlige ansvarsregulering, og der ses bort fra, at læsning af tog og vedligeholdelse af materiel ofte finder sted i andre lande med helt andre virksomheder som de ansvarlige parter, der hver især er underlagt tilsyn af sikkerhedsmyndighederne i andre medlemsstater.

Ændringsforslaget er medtaget i det nye høringsudkast på trods af, at Transportministeriet er fuldt ud opmærksom på de meget alvorlige udfordringer i forhold til EU interoperabilitetskravene. På side 44 i høringsudkastet anføres således følgende:

”Det bemærkes, at forslag til § 54 a [rettelig § 57 a] og forslag til ændring af § 116, stk. 1, nr. 4 som affattet ved dette lovforslags § 1, nr. 18 og 32 vil være forbundet med en væsentlig procesrisiko, idet Det Europæiske Jernbaneagentur har gjort gældende, at reglerne er i strid med punkt 4.2.2.4.1. i bilaget til EU-Kommissionens forordning (EU) 2019/773 af 16. maj 2019 om den tekniske specifikation for interoperabilitet gældende for delsystemet Drift og trafikstyring i jernbanesystemet i Den Europæiske Union. Det er overordnet Det Europæiske Jernbaneagentur's vurdering, at udkastet til de foreslåede regler ikke er i overensstemmelse med kravet om, at ansvaret for en sikker drift af Unionens jernbanesystem og kontrollen med de risici, der opstår i dette system, ligger hos infrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheder, hver for sin del af systemet jf. direktiv 2016/798 af 11. maj 2016 om jernbanesikkerhed artikel 4, stk. 1(d).

Det er dog regeringens opfattelse, at bestemmelserne er nødvendige at indføre i dansk ret med henblik på at sikre, at virksomhederne der opererer på jernbaneområdet kan stilles til ansvar i strafferetlig forstand, såfremt virksomhederne har anbragt gods til fare for personer eller ejendom og ikke lever op til det ansvar der følger af førnævnte regler. ”

Den påtænkte danske lovændring er således blevet direkte afvist af ERA på grund af manglende EU-konformitet. Af ERA's Opinion 2022-6 af 6. december 2022 fremgår blandt andet følgende:

“the proposed rule does not comply also with the requirements of Article 4 (“the responsibility for the safe operation of the Union rail system and the control of risks associated with it is laid upon the infrastructure managers and railway undertakings”) and Article 9 (4) of the Directive (EU) 2016/798.

The proposed rule also contradicts the requirements in the Commission Delegated Regulation (EU) 2018/762, to the extent that the RU is substituted in its role under point 3.1.1.1. Furthermore, rules setting the legal framework to secure that the liability of railway undertakings also becomes punishable under criminal legislation fall outside the scope of Article 8 of Directive (EU) 2016/798 on railway safety. As such the Agency has no power to assess them under the CSMs the TSIs or the relevant EU railway Directives.”

Once the Agency has submitted its negative assessment with the delay as explained above, SRD gives the Submitter the option of accepting or rejecting the Agency’s assessment, such acceptance/rejection by the Submitter must take place within two months of the submission of the assessment.

DK has not yet submitted its opinion on the Agency’s assessment via SRD.”

I indledningen til ERA’s opinion 2022-6 anføres blandt andet følgende:

“Pursuant to Articles 25 and 26 of Regulation (EU) 2016/796, this opinion is addressed to Denmark with a copy to the European Commission.”

Dansk Banegods anser det for at være meget bekymrende, at ERA’s afvisning ikke har fået ministeriet til at trække den påtænkte lovændring tilbage. I stedet fastholdes en model, hvor alt ansvaret lægges på den jernbanevirksomhed, der transporterer et tog gennem Danmark. Det anføres således blandt andet på side 94 om situationer, hvor virksomheder skal ifalde strafansvar, at:

“Dette skal blandt andet være tilfældet, når f.eks. jernbanevirksomheder handler på en sådan måde, at det bringer jernbanesikkerheden i fare, f.eks. ved ikke at sikre, at rullende materiel er korrekt vedligeholdt, såfremt det benyttes til kørsel af en virksomhed.”

Herudover anføres det blandt andet på side 76, at:

“virksomheder skal sikre, at deres gods er fastspændt på en sådan måde, at det ikke kan frembyde fare for personer eller medføre skade på ejendom”.

En jernbanevirksomhed har imidlertid ikke mulighed for at kontrollere alle forhold der påvirker jernbanesikkerheden, idet disse forhold i henhold til Europæisk lovgivning er fordelt på forskellige aktører. Den jernbanevirksomhed, der fremfører et godstog er ofte ikke den aktør der står for vedligeholdelse af vognene på toget, og det er ikke virksomhedens eget gods, der transporteres.

Vedligeholdelsesregimet i EU bygger på ECM-forordningen, der fastlægger, at der til hver enkelt transportenhed (vogn) er knyttet indtil flere ansvarlige ECM-enheder. ECM-ansvaret er således opdelt i flere niveauer, og disse niveauer kan enten varetages af samme ECM-enhed eller af forskellige ECM-enheder i forskellige medlemsstater.

Det er heller ikke usædvanligt, at en jernbanevogn kan være hjemmehørende i én medlemsstat, blive brugt i en anden medlemsstat og blive vedligeholdt i en tredje medlemsstat. Der er således ofte mange aktører involveret i jernbanedriften.

ERA's AMOC om safety of load er et godt eksempel på, at ansvaret ligger hos mange forskellige enheder, og at jernbanevirksomheden ikke selv har det fulde ansvar.

Centrale dele af godstransport på jernbane beror på gensidigt samarbejde mellem terminaler, jernbanevirksomheder og øvrige tredjeparter. Transport af gods på jernbane i Europa er således karakteriseret ved at godsvogne cirkulerer frit i Europa og bliver udvekslet mellem mange forskellige jernbanevirksomheder på tværs af grænserne mellem Medlemsstaterne. Sikkerhed er kernen i jernbanetransport.

Udveksling af vogne er for langt de fleste vogn-ihænde-havere og godsoperatører styret sikkerhedsmæssigt af bestemmelserne i General Contract of Use for wagons (GCU). Hele reguleringen er baseret på at der ikke ved hver overlevering fra én jernbanevirksomhed til en anden skal foretages nye selvstændige kontroller af samtlige forhold omkring transporten. Når tog overtages fra en anden jernbaneoperatør ved grænsestationer, eksisterer der desuden en multilateral aftale om grænseoverskridende godstrafik som de fleste europæiske jernbaneoperatører har underskrevet.

Tilsvarende er der, for at undgå gentagne kontroller, når tog overtages fra en anden jernbaneoperatør ved f.eks. grænsestationer en multilateral aftale om grænseoverskridende transporter med farligt gods, som mange europæiske jernbaneoperatører ligeledes har underskrevet.

Den foreslåede § 57 a indeholder et helt overordnet udsagn om, at gods skal placeres sikkert, hvilket vi ikke kan være uenige i. Dette princip ligger til grund for den samlede EU-jernbanegodsregulering.

Bemærkningerne til lovforslaget ændrer imidlertid markant på jernbanelovens grundlæggende strafferetlige regler, da strafansvaret synes at blive centraliseret omkring jernbanevirksomheden.

De foreslåede forarbejder går meget langt i relation til den påtænkte straffesanktionering af den nye bestemmelse overfor jernbanevirksomheder og personer. Følgende var således anført i de oprindeligt foreslåede forarbejder, jf. det oprindelige høringsforslag s. 109:

"Pligten efter den foreslåede § 57 a påhviler primært virksomheden som sådan. Det betyder, at en virksomhed altid vil være ansvarlig for overtrædelser af den foreslåede § 57 a og overtrædelser altid skal sanktioneres med bødestraf til den ansvarlige virksomhed."

De foreslåede forarbejder er i det nye høringsforslag ændret til følgende, jf. s 95:

"Pligten efter den foreslåede § 57 a påhviler primært virksomheden som sådan. Det betyder, at det først og fremmest vil være virksomheden som vil være ansvarlig for overtrædelser af den foreslåede § 57 a og at overtrædelser sanktioneres med bødestraf til den ansvarlige virksomhed."

Der er tale om en meget afgørende ændring af forarbejderne, hvilket Dansk Banegods isoleret set ser som en forbedring.

Som noget nyt er endvidere indsat følgende afsnit i det nye høringsforslag, jf. s. 94:

"Bestemmelsen tænkes anvendt i de situationer, hvor manglende iagttagelse af § 57 a har medført en ulykke, en forløber til en ulykke eller hvor der er tale om særlige omstændigheder i forbindelse med sikkerhedsmæssige uregelmæssigheder f.eks. gentagelsestilfælde af samme sikkerhedsmæssige uregelmæssigheder. Det er således ikke hensigten, at der generelt skal ske politianmeldelse på baggrund af indberetninger foretaget efter § 78. Ved vurderingen af, om der skal ske politianmeldelse bør der f.eks. ses på hvor ofte indberetninger af samme karakter har fundet sted, og om virksomheden i øvrigt i tilstrækkeligt omfang har implementeret nødvendige processer i sit sikkerhedsledelsessystem om korrekt sikring af gods med henblik på at minimere fare for personer og ejendom."

Dansk Banegods ser isoleret set positivt på den nye indsatte tekst, da der er tale om en væsentlig ændring af forarbejderne.

Der er imidlertid fortsat behov for, at det præciseres, at der kræves et element af skyld hos en aktør, førend straf kan komme på tale, da såvel erstatningsretlige regler som strafferetlige regler har til formål at være adfærdsregulerende, hvorfor der kræves et element af skyld hos skadevolder (culpa og uagtsomhed). Det brydes på erstatningsrettens område nogle gange med et objektivi-ansvar ud fra forsikringsmæssige betragtninger, som det er sket for visse skader i jernbanelovens §§ 49 ff.

Erstatningsretlige konsekvenser for jernbanevirksomheden af overtrædelse af det overordnede udsagn i § 57 a kræver derfor culpøse handlinger/undladelser hos virksomheden, og strafferetlige konsekvenser for jernbanevirksomheden for overtrædelse af det overordnede udsagn i § 57 a kræver, at nogle hos virksomheden har udvist uagtsomhed, jf. straffelovens §§ 19 og 27.

Det vil blive op til domstolene at afklare, hvornår der er sådan culpa/uagtsomhed hos en jernbanevirksomhed, at jernbanevirksomheden kan ifalde straf. Men det er væsentligt for branchen at få indføjet i forarbejderne, at der selvsagt skal foreligge culpa/uagtsomhed hos jernbanevirksomheden. Det skal også indføres i forarbejderne, at der er væsentlige områder uden for jernbanevirksomhedens kontrol. I sådanne situationer er jernbanevirksomhedens uagtsomhed kun relevant for erstatningsansvar og strafansvar, hvis uagtsomheden kan anses som culpa begået af ansatte i jernbanevirksomheden eller uagtsomhed begået af tilknyttede personer i jernbanevirksomheden, jf. straffelovens § 27, stk. 1.

Behovet for denne tydeliggørelse i forarbejderne har sammenhæng med det i lovforslagets side 76 anførte, der giver det indtryk, at den enkelte jernbanevirksomhed frit kan stille krav til godset, dets placering og kontrol heraf, sådan som en almindelig virksomhed kan til sine medkontrahenter, og som følge heraf har mulighed for i enhver henseende at sikre, at bestemmelsen er overholdt. Det er ikke tilfældet, og det går fundamentalt imod hele interoperabilitets-elementet i EU jernbanereguleringen.

Den samlede EU jernbaneregulering er kompleks, og der er mange selvstændige aktører, der ikke har mulighed for at stille krav til hinanden, idet de enkelte aktører hver for sig, herunder jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere, ifølge EU forordninger og national regulering er ansvarlige for at opfylde hver deres del af regelsættet, der hviler på samme bagved liggende hensyn om sikkerhed. Det er således ikke muligt for en jernbanevirksomhed at kontrollere, at alle andre aktører har udført samtlige deres opgaver korrekt for så vidt angår en læsset jernbanevogn med gods, der modtages fra nogle af de andre i transportverdenen godkendte aktører. Det må afgøres efter de

almindelige erstatningsretlige og strafferetlige principper om uagtsomhed hos disse selvstændige aktører, som jernbanevirksomheden ikke selv vælger, kan udløse erstatnings- eller strafansvar for jernbanevirksomheden.

Det bemærkes i tilknytning hertil, at straf af jernbanevirksomheden af uagtsomhed hos sådanne aktører ikke på nogen måde kan blive adfærdsregulerende af jernbanevirksomheden og derfor vil være et objektivt strafansvar. Det bruges generelt ikke i dansk lovgivning.

Der er endvidere et stort problem om selvinkriminering ved at strafbelægge § 57 a. Jernbanevirksomheden foretager løbende indberetning af konstaterede fejl. Hvis disse indberetninger kan udløse straf efter § 57 a, så kan denne indrapporteringspligt ikke opretholdes, jf. forbuddet mod selvinkriminering i artikel 6 i den Europæiske Menneskerettigheds konvention, og den måde som den forstås i dansk ret som angivet i retssikkerhedslovens § 10.

Det er helt centralt, at forslaget til den nye § 57 a og til bestemmelsen om at strafbelægge den nye bestemmelse udgår af lovforslaget.

Dansk Banegods indgår gerne i en nærmere dialog herom.

- **Problematiske ophævelse af nugældende § 61, stk. 2.**

Der lægges i lovforslaget op til en ændring af § 61, hvorved den gældende § 61, stk. 2 om blandt andet Trafikstyrelsens godkendelse af jernbanevirksomheders trafikale sikkerhedsregler ophæves.

Ændringen er ikke detailbegrundet i forslaget.

Der er behov for, at samspillet mellem jernbanevirksomheder og Trafikstyrelsen videreføres i forhold til de trafikale sikkerhedsregler, og der er behov for, at Trafikstyrelsens ansvar i relation til at godkende trafikale sikkerhedsregler fastholdes.

Såfremt ændringen fastholdes, bør der opereres med en overgangsordning på 5 år, ligesom det bør overvejes at udskyde ikrafttrædelsen af denne ændring set i forhold til de øvrige ændringer. Der bør således gives jernbanevirksomheder længere tid til at indrette sig på en situation, hvor de trafikale sikkerhedsregler ikke længere skal godkendes af Trafikstyrelsen, hvilket vil kræve etablering af nye processer i jernbanevirksomhedernes sikkerhedsledelsessystemer mv.

Med venlig hilsen

Jens Kirketerp Jensen

Dansk Banegods