

Sådan gøres jernbanesystemet
mere samfundsgavnligt.

Vejledning

Model for håndhævelsesforvaltning

	<i>Udarbejdet af</i>	<i>Valideret af</i>	<i>Godkendt af</i>
<i>Navn</i>	S. D'ALBERTANSON	M. SCHITTEKATTE	C. CARR
<i>Stilling</i>	Projektmedarbejder	Projektleder	Kontorchef
<i>Dato</i>	29.06.2018	29.06.2018	29.06.2018
<i>Underskrift</i>			

Dokumenthistorik

<i>Version</i>	<i>Dato</i>	<i>Bemærkninger</i>
1.0	29.06.2018	Endelig version til offentliggørelse

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

Dette dokument er en ikke juridisk bindende vejledning fra Den Europæiske Unions Jernbaneagentur. Det påvirker ikke beslutningsprocesserne i den gældende EU-lovgivning. Endvidere er det kun EU-Domstolen, som har kompetence til at foretage en bindende fortolkning af EU-retten.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

1 Introduktion

I henhold til bestemmelserne i direktiv 2016/798 om jernbanesikkerhed kan der udstedes et EU-sikkerhedscertifikat af en national sikkerhedsmyndighed eller af Det Europæiske Jernbaneagentur (agenturet). Sikkerhedsgodkendelser udstedes af en national sikkerhedsmyndighed (NSA). Kontrollen med EU-sikkerhedscertifikater og sikkerhedsgodkendelser under deres levetid, når først de er tildelt af agenturet eller den nationale sikkerhedsmyndighed, udføres altid af en national sikkerhedsmyndighed under dennes tilsyn med organisationen. Det følger således, at det i tilfælde af manglende overholdelse er det de nationale sikkerhedsmyndigheder, der skal træffe passende foranstaltninger ved at udøve deres regeludstedende beføjelser til at håndtere problemet i første instans. Det er ligeledes klart, at hvis den nationale sikkerhedsmyndigheds forsøg på at rette op på situationen ikke lykkes, har enten den nationale sikkerhedsmyndighed eller agenturet i konsultation med den nationale sikkerhedsmyndighed mulighed for at tilbagekalde eller begrænse organisationens sikkerhedscertifikat, og ved sikkerhedsgodkendelser kan den nationale sikkerhedsmyndighed begrænse eller tilbagekalde den.

I EU's medlemsstaterne er der forskellige tilgange til det reguleringsmæssige tilsyn med jernbaner. Visse nationale jernbanetilsynsmyndigheder har kun begrænsede beføjelser til at håndhæve sikker jernbanedrift, mens den nationale sikkerhedsmyndighed i andre stater har direkte bemyndigelse til at gribe ind. Da national ret kun giver begrænsede retlige beføjelser gør nogle medlemsstater brug af bestemmelserne i EU-lovgivningen, f.eks. bestemmelserne i direktiv (EU) 2016/798 og direktiv (EU) 2016/797.

Der findes på nuværende tidspunkt ingen vejledning om, under hvilke omstændigheder en national sikkerhedsmyndighed kan gøre brug af disse beføjelser, med undtagelse af bestemmelserne i direktiv (EU) 2016/798. I artikel 17, stk. 5, anføres det, at finder en national sikkerhedsmyndighed, at indehaveren af et EU-sikkerhedscertifikat ikke længere opfylder betingelserne for certificering, anmoder den agenturet om at begrænse eller tilbagekalde dette certifikat, eller hvis Den Europæiske Unions jernbaneagentur (i det følgende ligeledes benævnt "agenturet") udstedte det, anmode agenturet om at gøre dette. I begge tilfælde skal grundene til denne afgørelse anføres. Bestemmelsen, der tillader en national sikkerhedsmyndighed at tilbagekalde eller begrænse et EU-sikkerhedscertifikat på baggrund af dokumentation indhentet i forbindelse med tilsyn, kunne anvendes til at gennemtvinge forandringer.

Ud over ovenstående består der forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til, hvem der er ansvarlig for at retsforfølge organisationer for sikkerhedsovertrædelser, og under hvilke omstændigheder sådanne foranstaltninger træffes. I nogle medlemsstater er det statens retsforfølgende myndigheder, der efterforsker omfattende hændelser, og ikke den nationale sikkerhedsmyndighed. I nogle medlemsstater er det muligt at retsforfølge organisationer for lovovertrædelser vedrørende jernbaners sikre drift, selv om der ikke er sket en alvorlig ulykke. I andre medlemsstater finder en sådan retsforfølgelse kun sted, hvor der er indtruffet alvorlige hændelser. Disse forskellige tilgange i forskellige medlemsstater skaber udfordringer for EU's lovrammer for jernbaner og for de nationale sikkerhedsmyndigheder, der gennemfører EU-lovgivningen. Endelig beskæftiger national lovgivning om jernbanesikkerhed i nogle lande sig også med forhold vedrørende arbejdsmiljø. I de fleste medlemsstater behandles sådanne anliggender af en anden myndighed end den nationale sikkerhedsmyndighed og opererer under en anden retsorden. Der kan også være problemer

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

omkring håndhævelse i de tilfælde, hvor der er grænseoverskridende trafik, da hver medlemsstats nationale sikkerhedsmyndighed opererer på grundlag af en anden lovramme med forskellige beføjelser til at gribe ind for at gennemtvinge sikkerhedsforbedringer.

Tilsynsprincipperne skulle, hvis de anvendes korrekt, betyde, at de nationale sikkerhedsmyndigheder gennemfører deres tilsyn, herunder deres håndhævelsesaktiviteter, på en konsekvent og retfærdig måde. Agenturet mener at kunne bistå de nationale sikkerhedsmyndigheder med vejledning, der kan videreføre disse principper, således at der er grundlag for en konsekvent tilgang til spørgsmålet om håndhævelse i medlemsstaterne.

1.1 Formålet med vejledningen

Dette vejledningsdokument anviser nationale sikkerhedsmyndigheder en simpel model for håndhævelsesforvaltning, som vil bistå dem med at træffe afgørelser om håndhævelse, der udspringer af en organisations manglende overholdelse af både national ret og EU-ret. Modellen søger gennem en simpel matrix at kategorisere omfanget af manglende kontrol af et risikogab, som observeres under tilsyn.

Det drejer sig om forholdet mellem de nationale håndhævelsesbeføjelser og de beføjelser, der er fastsat i direktiv (EU) 2016/798 om EU-sikkerhedscertifikater, med det formål at bidrage til at sikre, at der er ensartede vilkår for håndtering af manglende overensstemmelse og brud på lovgivningen for ansøgere om sikkerhedscertifikater og for dem, der er underlagt tilsyn fra nationale sikkerhedsmyndigheders side, på tværs af Den Europæiske Union.

EMM er et redskab, der kan anvendes af de nationale sikkerhedsmyndigheder til at bidrage til at skabe sammenhæng i håndhævelsen af love, der giver mulighed for at indføre sanktioner eller pålæg om forbedring af en del af en organisations risikobegrænsningsordninger. Formålet med værktøjet er at give de nationale sikkerhedsmyndigheder et middel til at leve op til artikel 7, stk. 1, i forordningen om den fælles sikkerhedsmetode for tilsyn. Det kræver, at der i de nationale sikkerhedsmyndigheder skal findes kriterier for beslutning om, hvordan identificerede tilfælde af manglende overholdelse behandles. Betragtning 5, 6, 7 og 8, i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2018/761 [*fælles sikkerhedsmetode for tilsyn*] gør det ligeledes klart, at de nationale sikkerhedsmyndigheder skal gennemføre deres tilsynsaktiviteter med det sigte at forbedre gensidig tillid til deres beslutningsproces og sikre, at deres foranstaltninger er afbalancerede, ligesom de skal målrette deres foranstaltninger mod de områder, der er mest udsat for risiko, og stå til ansvar for de beslutninger, de træffer. Også her er håndhævelsesmodellen et middel til at opnå dette.

1.2 Hvem henvender denne vejledning sig til?

Dette dokument henvender sig til:

- *de nationale sikkerhedsmyndigheder i forbindelse med deres tilsyn af jernbanevirksomheders og infrastrukturforvalteres sikkerhedsstyringssystemer*

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

- *jernbanevirksomhederne og infrastrukturforvalterne som anvisning på, hvad konsekvenserne kunne blive af manglende overholdelse af lovgivningen.*

1.3 Anvendelsesområde

Denne type model for håndhævelsesforvaltning:

- *Kan levere rammer for de tilsynsførende og sætte dem i stand til at træffe mere konsekvente håndhævelsesafgørelser*
- *bistår sikkerhedsmyndigheder med at overvåge retfærdigheden og konsekvensen af de håndhævelsesafgørelser, der træffes af de tilsynsførende*
- *kan bistå ved behandlingen af mere komplekse sager*
- *kan påvise, at den nationale sikkerhedsmyndighed opfører sig på en måde, der er målrettet, retfærdig, gennemsigtig og forholdsmæssig, såfremt den model for håndhævelsesforvaltning, som den nationale sikkerhedsmyndighed anvender, gøres offentligt tilgængelig.*

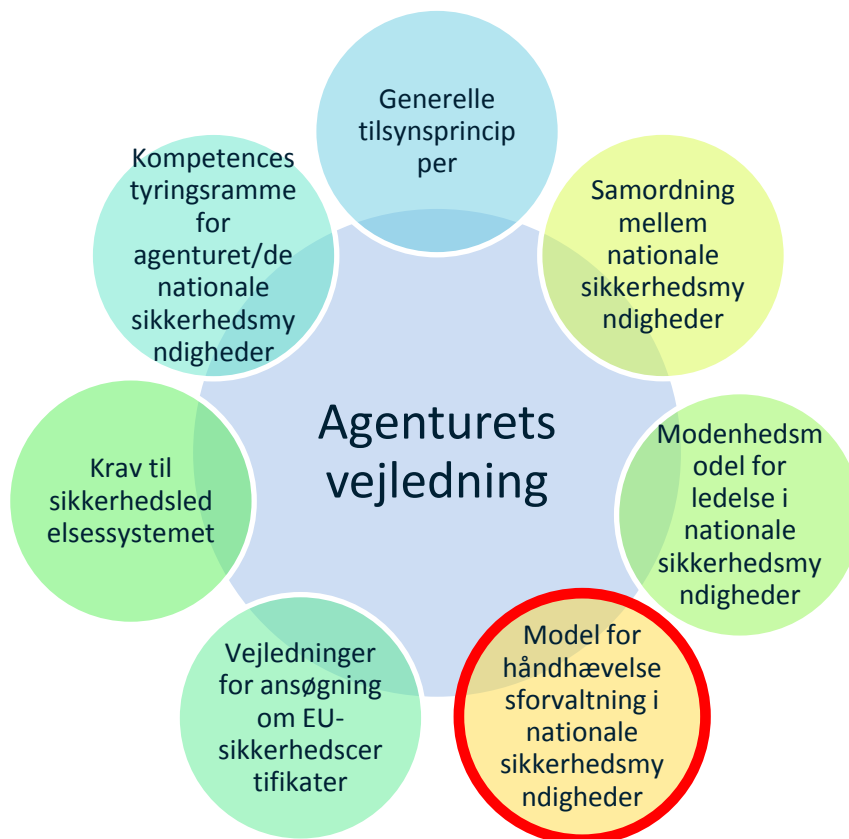
Dette dokument omfatter ikke andre tilsynsmyndigheders håndhævelse end den nationale sikkerhedsmyndigheds.

1.4 Vejledningens opbygning

Dette dokument indgår i agenturets samling af vejledninger, som støtter jernbanevirksomheder, infrastrukturforvaltere, nationale sikkerhedsmyndigheder og agenturet i at udfylde deres roller og udføre deres opgaver i overensstemmelse med direktiv (EU) 2016/798.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.



Figur 1: Agenturets samlede vejledninger

De nationale sikkerhedsmyndigheder bør samarbejde med andre tilsynsagenturer i opfyldelsen af deres funktioner, som hjemlet i EU- og national lovgivning. Yderligere oplysninger om, hvornår der skal samarbejdes med andre agenturer, findes i agenturets *tilsynsvejledning*.

Det er vigtigt at bemærke, at modellen bør anvendes af personer, der er kompetente inden for tilsyn (se også *agenturets vejledning om en ramme for kompetencestyring*) og er et hjælpemiddel til og ikke en erstatning for et fagligt skøn.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

Indhold

1	Introduktion.....	3
1.1	Formålet med vejledningen.....	4
1.2	Hvem henvender denne vejledning sig til?	4
1.3	Anvendelsesområde	4
1.4	Vejledningens opbygning	5
2	Modellen for håndhævelsesforvaltning	8
2.1	Begrænsninger.....	8
2.2	Håndhævelsesprioriteter.....	8
2.3	Analyse af risikogab	9
	Bilag 1 – Rutediagram.....	16
	Bilag 2 – Eksempler.....	18
	Eksempel 1: Overtrædelse – Risikogab "ekstremt"	18
	Eksempel 2: Overtrædelse – Risikogab "væsentligt"	18
	Eksempel 3: Overtrædelse – Risikogab "moderat"	20
	Eksempel 4: Intet – Risikogab "intet"	20

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

2 Modellen for håndhævelsesforvaltning

2.1 Begrænsninger

Vurdering af risiko ved og overholdelse af national lovgivning varierer fra det mest enkle til det meget komplekse. Når der foretages en vurdering og ved kontrol af overholdelse af lovgivningen, er det ikke altid sådan, at manglende overholdelse kan defineres klart. Desuden hænder det ofte, at der opdages flere mere eller mindre graverende fejl og mangler under tilsynet. Om en lov rent faktisk er blevet overtrådt, og hvilke organisationer eller personer, der skal gøres ansvarlige, og hvordan overtrædelser af lovgivningen afhjælpes, er ofte vanskelige spørgsmål at besvare.

Modellen for håndhævelsesforvaltning støtter vurderinger fra personer i de nationale sikkerhedsmyndigheder, som er kompetente med hensyn til brugen heraf. Det er desuden ikke en model, der forholder sig til alle de nuancer af tilsyn, som personer, der udfører en tilsynsaktivitet, kan støde på, og som automatisk giver det "rigtige svar". Det skyldes, at tilsyn i sig selv kræver, at den person, der gennemfører det, skal træffe afgørelser om risiko. Især skal de tilsynsførende vurdere størrelsen af "risikogabet", som defineret i modellen, og dette er afgørende for brugen af denne model. Modellen bør derfor bruges som en støtte til de tilsynsførendes beslutningskompetence, og bør ikke ses som en byrde for dem. Dem, der bruger denne ramme, bør være tilstrækkeligt uddannet i brugen heraf og i, hvordan de skal træffe beslutninger om relativ risiko og forholder sig kritisk ved kontrol af overholdelsen af lovgivningen i forhold til den faktiske situation.

Denne model kan eksistere inden for rammerne af forskellige lovrammer i forskellige medlemsstater. Hver enkelt national sikkerhedsmyndighed bør imidlertid være opmærksom på at sikre, at brugen af denne model er i overensstemmelse med de nationale rammer for tilsyn. Rutediagrammet i Bilag 1 viser det punkt, hvor modellen anvendes, og hvordan den danner udgangspunkt for beslutninger om retsforfølgelse eller begrænsning eller tilbagekaldelse af et EU-sikkerhedscertifikat eller sikkerhedsgodkendelse.

Inden for denne model er der et ekstra skridt, der angår spørgsmålet om, hvorvidt et EU-sikkerhedscertifikat bør tilbagekaldes eller begrænses.

2.2 Håndhævelsesprioriteter

Nationale sikkerhedsmyndigheder gennemfører tilsyn for at kontrollere, at en organisation opfylder og fortsætter med at opfylde de betingelser, under hvilke den har fået udstedt et EU-sikkerhedscertifikat. I praksis betyder det, at den vurderende myndighed ved udstedelsen af et EU-sikkerhedscertifikat er kommet frem til den konklusion, at organisationen har leveret tilstrækkelige oplysninger til at påvise, at den har eller vil have et fungerende sikkerhedsledelsessystem, der opfylder de bevismæssige krav til de fælles sikkerhedsmetoder om overensstemmelsesvurdering.

EU-sikkerhedscertifikater eller sikkerhedsgodkendelser er gyldige i en periode, der ikke overstiger 5 år, og de er, så længe de løber, omfattet af en national sikkerhedsmyndigheds tilsyn, som sikrer, at det

sikkerhedsledelsessystem, der er beskrevet i den oprindelige ansøgning, vedligeholdes i praksis i certifikatets løbetid.

Hvis den nationale sikkerhedsmyndighed opdager, at der finder tilfælde af manglende overholdelse sted, skal den overveje, hvordan den løser problemet. En metode, som nationale sikkerhedsmyndigheder kan anvende ved vurderingen af sikkerhedsledelsessystemet i hvert enkelt tilfælde, er at bruge en styringskapacitets- eller modenhedsmodel, som giver mulighed for at vurdere modenheden af en organisations sikkerhedsstyringsystem (se også *Agenturets vejledning om modenhedsmodel for ledelse*).

Desuden bør den enkelte medlemsstats nationale sikkerhedsmyndighed have en tilsynsstrategi og tilsynsplaner. Disse dokumenter kræves i henhold til den fælles sikkerhedsmetode for tilsyn. Tilsynsstrategien fokuserer på den nationale sikkerhedsmyndigheds centrale prioriteter for overvågning af promovring og fremme af jernbanesikkerhed. Den enkelte nationale sikkerhedsmyndighed bør derfor have en klar forestilling om, hvor man finder de væsentlige risici i jernbanesystemet, og om ledelseskapaciteten i de jernbanevirksomheder, der vil blive afledt af tilsynsaktiviteten, og bør målrette sine ressourcer i overensstemmelse hermed. Selv om den nationale sikkerhedsmyndighed kan efterforske eller træffe foranstaltninger på alle dens kompetenceområder, bør den gennem sin tilsynsstrategi og tilsynsplaner have et klart fokus på, hvor den skal sætte ind. Det må derfor forventes, at de tilsynsførende vil rette fokus mod visse områder, og at modellen for håndhævelsesforvaltning vil understøtte beslutningen om, hvilken foranstaltning, der bør træffes, når der synes at forekomme lovovertrædelser. Endelig bør de nationale sikkerhedsmyndigheders strategi og plan(er) i passende omfang tage højde for andre reguleringsmyndigheders eller håndhævelsesorganers arbejde, herunder politiet, f.eks. på miljø- og arbejdsmiljøområdet.

2.3 Analyse af risikogab

I forbindelse med tilsynsaktiviteter bør de nationale sikkerhedsmyndigheder indsamle information om farer, de dermed forbundne risici og om kontrolforanstaltningernes tilstrækkelighed. Dette anvendes til at foretage en indledende vurdering af den faktiske risiko sammenholdt med omfanget af den risiko, der accepteres af lovgivning, standarder eller vejledning (benchmarkrisiko). Forskellen mellem denne benchmark, og hvor organisationen befinder sig i praksis, kaldes "**risikogabet**".

Afhængigt af forskellene mellem virkeligheden og den forventede situation kan den relative størrelse af dette gab bedømmes således:

- "**Ekstrem**" betyder, at der er en signifikant manglende overholdelse af kravene i EU- og/eller national lovgivning. F.eks. kan fuldstændigt fraværende sikkerhedskontroller direkte medføre en farlig hændelse, dvs. at risikogabet er stort. Det indebærer igen, at der ikke i sikkerhedsledelsessystemet er indført ordninger til kontrol af risici på flere forskellige niveauer, eller at ikke alle risici er medtaget i risikovurderingsprocessen.
- "**Væsentlig**" betyder, at der er en betydelig mangel på overholdelse af kravene i EU- og/eller national lovgivning, f.eks. en konsekvent eller bevidst undladelse af at vedligeholde interoperabel infrastruktur

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

i overensstemmelse med aftalte tekniske specifikationer for interoperabilitet (TSI), måske for økonomisk vindings skyld. Dette kunne også påvirke enten det rullende materiel eller infrastrukturens ydeevne og have konsekvenser for andre jernbanevirksomheder. Risikogabet er ikke så stort som i den ekstreme situation, men er stadig betydeligt. Dette kunne også antyde, at der ikke i sikkerhedsledelsessystemet i tilstrækkeligt omfang er blevet taget højde for potentielle fejl i risikovurderingsprocessen.

- **"Moderat"** betyder, at der findes variationer i sikkerhedsledelsessystemet, som er utilstrækkelige, men at disse fejl ikke er signifikante i forbindelse med risikokontrol og ikke skønnes at have negative sikkerhedsvirkninger. F.eks. kan der være anvendt komponenter, som ikke overholder reglerne for interoperabilitet eller tilgængelighed, selvom de fungerer korrekt. Der er ikke tilstræbt nogen konkurrencefordel, idet misforholdet skyldes utilstrækkelige kontrolforanstaltninger. Risikogabet er relativt lille, og konsekvenserne er ikke store nok til at give anledning til alvorlig bekymring. Hvor national lovgivning tillader det, kan den nationale sikkerhedsmyndighed have adgang til at pålægge visse sanktioner for at træffe korrigerende foranstaltninger.
- **"Marginal"** betyder, at variationen i sikkerhedsstyringssystemerne er lille og let kan rettes op. Problemer med manglende overholdelse af national og europæisk lovgivning er ikke signifikant. Risikogabet er ikke signifikant, og eventuelle problemområder kan let udbedres.

Risikogabet kan bruges på to måder:

- For det første til at beslutte den passende løsning for den nationale sikkerhedsmyndighed, så det sikres, at organisationen tvinges til at overholde lovgivningen, og
- for det andet til at bestemme, om der bør træffes en håndhævelsesforanstaltning, der er tilladt i henhold til medlemsstatens lovgivning.

Hvor der er flere forskellige "risikogab" på et bestemt område, bør disse tages under overvejelse hver for sig. Der findes således to mulige tilgange:

- Risikogabene kan løses med individuelt målrettede specifikke aktioner for hvert risikogab, såfremt national ret giver den nationale sikkerhedsmyndighed tilstrækkelig beføjelse til at gøre dette. Det ville f.eks. være muligt at udforme et brev vedrørende et moderat risikogab med krav om afhjælpende foranstaltninger eller med krav om, at organisationen udarbejder en handlingsplan for at løse problemet, og på samme tid kunne der også overvejes en mere sanktionerende håndhævelsesforanstaltning, som f.eks. en håndhævelsesmeddelelse eller retsforfølgning, hvis der også eksisterer et ekstremt risikogab på samme område
- "Risikogabene" indsamles for et bestemt område og undersøges dernæst som en helhed, hvor indsatsen specifikt rettes mod det højeste niveau, man finder. Denne metode betyder også, at der oprettes en handlingsplan, der skal beskæftige sig med de resterende mangler på et lavere niveau. F.eks. findes der 5 "risikogab", hvoraf de tre er moderate, et er væsentligt og et er ekstremt, derfor bør indsatsen rettes mod ekstremt risikogab, men samtidig bør der med den involverede organisation aftales en tidsafgrænset handlingsplan, der skal undersøge alle de andre identificerede svagheder. Såfremt der er flere risikogab på væsentligt eller moderat niveau, kan det være hensigtsmæssigt at

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

løfte risikogabet til næste højere niveau for at afspejle den samlede risiko og igen udarbejde en handlingsplan, der skal løse problemerne på de lavere niveauer. Det skal imidlertid påses, at det i så fald sker på en afbalanceret og gennemskuelig måde, og ikke vilkårligt.

Ved fastlæggelsen af den faktiske risiko bør de tilsynsførende basere deres bedømmelse på oplysninger om farer og kontrolforanstaltninger ud fra deres kompetence, uddannelse, erfaring, vejledning og andre relevante informationskilder. Det er muligheden for fare, der ligger til grund for beslutningen og ikke, hvad der (eventuelt) rent faktisk er sket.

For at bestemme risikoen og dermed risikogabet (dvs. forskellen mellem den faktiske risiko og benchmarkrisikoen) ud fra et tilsynsperspektiv, er den enkleste metode at bruge tre risikoelementer, der skal indgå i bedømmelsen. De tre elementer er konsekvens, sandsynlighed og omfang.

- **Konsekvens** er arten af den skade, der med rimelighed kan forventes at opstå
- **Sandsynlighed** er sandsynligheden for, at der opstår en hændelse, hvor der ved hændelse forstås en begivenhed, der kan medføre skade, og ikke selve aktiviteten
- **Omfang** betyder antallet af mennesker, der menes at blive berørt eller omfanget af den forårsagede skade.

I forbindelse med tilsynet bør det accepteres, at der kan gennemføres visse kontrolforanstaltninger for at afbøde konsekvenserne eller omfanget af en hændelse, tage fat om sandsynligheden for, at en hændelse opstår, eller håndtere alle tre ting. Forskellen mellem summen af konklusionerne af bedømmelserne af de tre elementer i virkeligheden og referencesituationen (dvs. den situation en organisation bør befinde sig i, såfremt den anvendte samtlige de kontrolforanstaltninger, der er fastsat i lovgivning, standarder og vejledninger), er det, der udgør risikogabet. Det betyder, at nationale sikkerhedsmyndigheder, der udfører tilsyn, bør have en klar forestilling om den standard, der bør forventes at være på plads og er i stand til at sammenligne denne med virkeligheden for at fastlægge risikogabet.

Generelt bør der forventes en højere grad af håndhævelse, hvor status af referencepositionen, lovgivning, standard eller vejledninger er velkendte, og organisationen opererer godt herunder.

Nogle lovkrav er i vid udstrækning af administrativ art og påvirker ikke direkte risikoen. For disse typer af spørgsmål, hvor medlemsstaternes retlige ordninger tillader det, er det normalt ikke hensigtsmæssigt at retsforfølge den pågældende organisation eller videregive en sag til en retsforfølgende myndighed, om end der kan pålægges andre sanktioner. De sanktioner, der er til rådighed, inden retsforfølgelse overvejes, varierer fra medlemsstat til medlemsstat, men kan f.eks. omfatte en formel meddelelse, der kræver afhjælpning af manglen inden for en nærmere angivet tidsramme eller en vis begrænsning af operatørens aktiviteter. I de tilfælde, hvor retsforfølgning er hensigtsmæssig, og dette er tilladt i henhold til medlemsstaternes retssystem, vil der normalt være en kombination af høj risiko og ekstrem manglende opfyldelse af en eksplicit eller klart defineret standard, som er velkendt og åbenlys.

Hvor en hændelse giver anledning til en mulig sanktion, indebærer et individs undladelse af at overholde en regel eller en procedure, der er indført i henhold til gældende lovgivning, men hvor der også er tale om organisatoriske fejl, bør det være usædvanligt, at sanktionen finder sted mod denne person alene.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

Medmindre der er beviser for, at den enkelte bevidst og vel vidende, valgte ikke at følge reglen eller proceduren. Nationale sikkerhedsmyndigheder der har beføjelse til at retsforfølge fysiske personer, bør være opmærksomme på, at det at retsforfølge en person uden at se på hele systemet i organisationen omkring hændelsen betyder, at der ikke afdækkes mulige større mangler i sikkerhedsledelsessystemerne. Der vil derfor være risiko for, at hændelsen gentages af en anden person i fremtiden.

Når den nationale sikkerhedsmyndighed overvejer en eventuel håndhævelsesforanstaltning, bør den tage hensyn til en række faktorer. Disse kan omfatte faktorer, der mindsker sandsynligheden for, at den nationale sikkerhedsmyndighed træffer foranstaltninger, eller reducerer omfanget af de trufne foranstaltninger. Disse faktorer kan alternativt omfatte forhold, som øger graden af den nationale sikkerhedsmyndigheds foranstaltning eller foranstaltningens type. Faktorer, der kan modvirke eller øge karakteren af foranstaltningen, skal overvejes i forhold til den organisation, der skal håndhæves, og kan derfor påvirke den foranstaltning, der skal træffes af NSA. Sådanne faktorer omfatter, men er ikke begrænset til:

- *den relevante hændeshistorik*
- *tidligere relevant håndhævelse, herunder af andre reguleringsorganer, f.eks. det nationale politi*
- *tidligere advarsler og meddelelser, også når det drejer sig om flere mindre overtrædelser (administrative);*
- *hvorvidt der bevidst tilstræbtes økonomisk vinding ved ikke at anvende sikkerhedslove eller -krav*
- *omfanget af reel skade*
- *tidligere inspektionshistorik, og*
- *den generelle overholdelsesstandard i organisationen.*

Andre strategiske spørgsmål, som NSA også kan tage i betragtning ved afgørelsen af, om der eventuelt skal træffes håndhævelsesforanstaltninger:

- *er i offentlighedens interesse*
- *er nødvendig for at beskytte sårbare grupper (f.eks. børn eller de ældre)*
- *medfører vedvarende overholdelse*
- *har en virkning på andre organisationer i eller uden for jernbanesektoren, og*
- *vil medføre, at risikogabet bliver lukket, og referenceværdien opnås.*

Note: intet i de foregående stykker begrænser de nationale myndigheders muligheder for at træffe håndhævelsesforanstaltninger inden for rammerne af deres retlige beføjelser og ansvar. De ovennævnte faktorer er forhold, som en NSA kan tage i betragtning, hvis retssystemet i medlemsstaten tillader det.

Som opfølgning på denne vurdering bør den nationale sikkerhedsmyndighed undersøge følgende principper, når det drejer sig om en konklusion om håndhævelse:

- *Beskæftiger den foreslåede håndhævelsesforanstaltning sig med risiciene i prioriteret rækkefølge, hvor de alvorligste risici behandles først?*
- *Er årsagen til risikoen blevet behandlet af den foreslåede håndhævelsesforanstaltning?*

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

- *Er de direkte svigt i forhold til at kontrollere risikoen eller overholde lovgivningen blevet håndteret af den foreslåede håndhævelsesforanstaltning?*
- *Er de underliggende problemer håndteret af den foreslåede håndhævelsesforanstaltning?*
- *Er der taget tilstrækkeligt hensyn til problemstillingerne på organisatorisk og ikke på personligt niveau?*

Tabellen nedenfor er en vejledning for beslutningstagere. Det er ikke en absolut dommer over den korrekte handling at tage i en given situation, NSA er også nødt til at overveje, hvordan eventuelle trufne foranstaltninger kan gennemføres inden for rammerne af det retssystem, der er i drift i denne medlemsstat.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.

Error! Reference source not found.

Afvigelse fra retsfor skrifter indeholdt i sikkerhedslede lssystemet	Oprindeligt risikogab	Oprindelig håndhævelsesforventning		
		Foranstaltning til afhjælpning af risiko Hvis ja, fortsættes til det deraf følgende risikogab.	Anvendt national lovgivning til håndtering af sikkerhedsrisiko	Mulig foranstaltning vedrørende EU-sikkerhedscertifikat/sikkerhedsgodkendelse
Overtrædelse	Ekstrem	Nej	Ja	Tilbagekaldelse (henvis til ERA med angivelse af grunde, såfremt certificeringen blev udført af ERA som sikkerhedscertificeringsorgan)
		Ja	Ja	Ingen foranstaltning om sikkerhedscertifikat ERA underrettet om foranstaltninger truffet af den nationale sikkerhedsmyndighed mod den pågældende organisation, såfremt ERA er sikkerhedscertificeringsorgan
	Væsentlig	Nej	Ja	Begrænsning (henvis til ERA med angivelse af grunde, såfremt certificeringen blev udført af ERA)
		Ja	Nej	Ingen foranstaltning om sikkerhedscertifikat ERA underrettet om foranstaltninger truffet af den nationale sikkerhedsmyndighed mod den pågældende organisation, såfremt ERA er sikkerhedscertificeringsorgan
	Moderat	Nej	Ja	Ingen foranstaltning vedrørende sikkerhedscertifikat. (ERA underrettet om foranstaltninger truffet af den nationale sikkerhedsmyndighed sammen med

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

				den pågældende organisation, såfremt ERA er sikkerhedscificeringsorgan, med angivelse af grunde)
		Ja	Nej	Ingen foranstaltning vedrørende sikkerhedscifikat
	Marginal	Nej	Om nødvendigt	Ingen foranstaltning vedrørende sikkerhedscifikat
		Ja	Ingen foranstaltning	Ingen foranstaltning vedrørende sikkerhedscifikat
Ingen	Ingen	Nej	Nej	Ingen foranstaltning

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

Hvor:

I **første kolonne** betyder overtrædelse et lovbrud. Udgangspunktet er således, at der har foreligget lovbrud (enten national, EU eller begge).

I **anden kolonne** betyder det oprindelige risikogab forskellen mellem graden af risiko accepteret af lovgivning, standarder eller vejledninger, (hvor disse anvendes som grundlag for overholdelse af lovgivningen) for den aktivitet, der undersøges, og den faktiske risikosituation i praksis, **før** der træffes foranstaltninger for at afhjælpe risikoen. Den relative størrelse af dette gab bedømmes som "ekstrem", "væsentlig", "moderat" eller "marginal" afhængigt af forskellen mellem virkeligheden og den forventede situation.

I **tredje kolonne** forsøger NSA at gøre noget ved den konstaterede risiko. NSA vil forsøge at få den involverede organisation til at løse problemet. Enten vil organisationen gøre noget for at løse eller afbøde den umiddelbare risiko, i hvilket tilfælde svaret er "ja" eller også vil den ikke, i hvilket tilfælde svaret er "nej". Det skal bemærkes, at det er op til den nationale sikkerhedsmyndighed at forvise sig om, at den af organisationen foreslåede foranstaltning er tilstrækkelig eller ej. Hvis de ikke er de, kan de yderligere anvende modellen til at optrappe de mulige håndhævelsesforanstaltninger.

I **fjerde kolonne** anvender den nationale sikkerhedsmyndighed national lovgivning til at behandle sikkerhedsrisiko, dvs. at den nationale sikkerhedsmyndighed anvender de beføjelser, den har til at afhjælpe mangler i nationale sikkerhedsforskrifter. Det betyder også, at den nationale sikkerhedsmyndighed afhjælper mangler i overensstemmelse med EU-bestemmelser, hvor disse er blevet omsat til national lovgivning. Hvor national lovgivning tillader det, vil dette også betyde, at den nationale sikkerhedsmyndighed gennemfører eller indleder strafforfølgelse eller henviser sagen til statsanklagerne, hvor det er hensigtsmæssigt. Så her er svaret igen et "ja" eller "nej".

Den **femte kolonne** omhandler spørgsmålet om, hvad der skal ske med ansøgerens sikkerhedscertifikat. Generelt gælder således, at såfremt ansøgeren ikke er samarbejdsvillig, og den nationale sikkerhedsmyndighed har måttet anvende national ret til at håndtere et ekstremt risikogab, er det på sin plads at overveje at tilbagekalde eller begrænse EU-sikkerhedscertifikatet eller sikkerhedsgodkendelsen.

Tilbagekaldelsen af et EU-sikkerhedscertifikat eller sikkerhedsgodkendelse er den passende reaktion, hvor en organisation ikke håndterer risici godt overhovedet og samtidig udsætter rejsende eller andre for risiko for overlast. Dette ville udgøre et ekstremt risikogab. Tilbagekaldelse af et certifikat skaber ligeledes problemer, da det betyder, at togdriften vil stoppe. Det er derfor opfattelsen, at tilbagekaldelse er noget, der kun bør finde sted, hvor alle andre løsninger eller håndhævelsesmuligheder er mislykkedes, eller hvor der er forventning om, at disse løsninger ikke vil føre til det ønskede resultat.

Ved en begrænsning af et EU-sikkerhedscertifikat eller en sikkerhedsgodkendelse vil det være nødvendigt at være meget præcis omkring omfanget af begrænsningen og eventuelle betingelser, der skal være overholdt for, at begrænsningen ophæves. F.eks. kan det være relevant at begrænse en fragtvirksomhed i at transportere farligt gods, hvis den ikke kan påvise, at den fuldt ud har overholdt EU-lovgivningen om transport af farligt gods. Dette ville derfor betyde, at når organisationen kan påvise overholdelse, kan den ansøge om et opdateret certifikat for at ophæve restriktionen.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

I enhver praktisk sag, som i eksemplerne i Bilag 2, vil den nationale sikkerhedsmyndighed skulle tage højde for antallet af andre formildende eller skærpnde faktorer, når den træffer beslutning om dens foranstaltning. Disse faktorer omfatter, men er ikke begrænset til:

- *organisationens tidligere sikkerhedshistorik*
- *hvorvidt andre uden for jernbaneorganisationen var mere ansvarlige end organisationen selv for hændelsen, f.eks. i tilfælde med indtrængen på jernbanen*
- *hvorvidt den nationale sikkerhedsmyndighed nogensinde har givet organisationen vejledning eller tidligere har udstedt foranstaltninger mod organisationen på samme områder som det, hvor hændelsen opstod*
- *hvorvidt organisationen har tilstræbt nogen økonomisk fordel ved at sidde sikkerhedskrav og sit forvaltningsansvar under sikkerhedsledelsessystemet overhørig*
- *hvad den faktiske skade er eller potentielt kunne have været*
- *organisationens holdning, dvs. er den proaktiv med hensyn til at forsøge at afhjælpe situationen eller omvendt, er det klart, at sikkerhedsproblemer ikke har den store betydning for den*

Den nationale sikkerhedsmyndighed kan tage en række strategiske faktorer i betragtning ved afgørelsen af, hvilke håndhævelsesbeføjelser der skal træffes, om nogle. Og om disse er i strid med NSA beføjelser og retlige ansvar. De omfatter, men er ikke begrænset til:

- *samfundsmæssige og politiske overvejelser*
- *organisationens sikkerhedskultur og det tempo, hvormed den kan rette op på fejlen/den manglende overholdelse*
- *offentlighedens interesse*
- *virksomheden af den foreslåede foranstaltning på virksomheden og samfundet med hensyn til det eksempel, den statuerer, samt den virkning det vil have på organisationens evne til at fortsætte sin drift.*

Den nationale sikkerhedsmyndighed kan tage outputtet fra tabellen som vejledning for håndhævelsesforanstaltningen og kan lade ovennævnte faktorer indgå i sine beslutninger i den enkelte sag om, hvilken foranstaltning der skal træffes.

Da enhver beslutning truffet af den nationale sikkerhedsmyndighed skal begrundes og kommunikeres til organisationen (gennemsigtighedsprincippet), tilrådes det kraftigt, at årsagerne til den ændrede tilgang registreres i rapporten om den situation, som førte til forslaget om, at der skal indgives søgsmål eller indledes retsforfølgelse eller ej.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

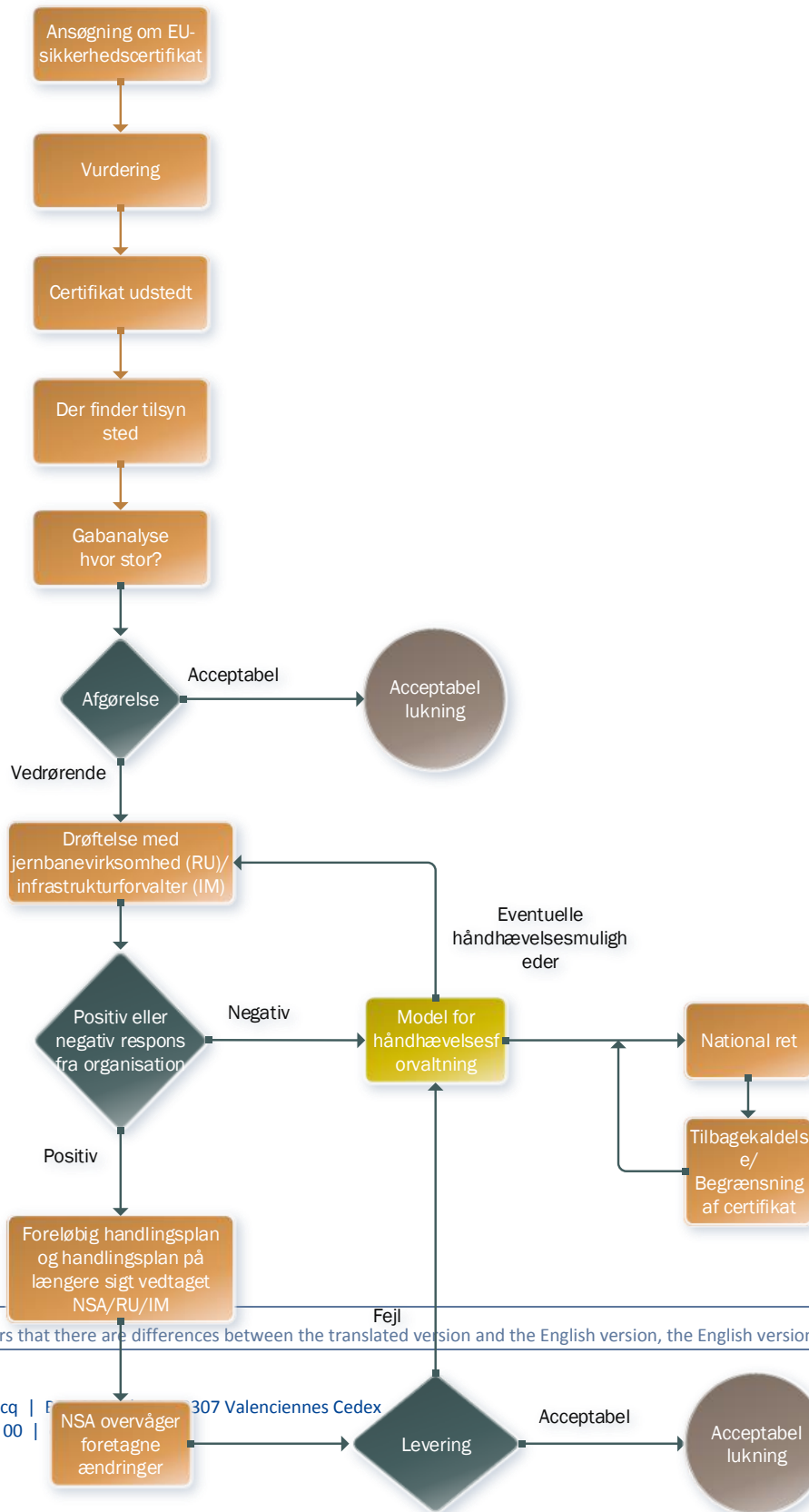


Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

Bilag 1 – Rutediagram

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.



Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Bilag 2 – Eksempler

Eksempel 1: Overtrædelse – Risikogab "ekstremt"

En jernbanevirksomhed anfører, at dens sikkerhedsstyringssystem indeholder en omfattende togføreruddannelse og et ledelsesprogram med brug af simulator, proaktiv brug af togdataoptagere og overvågning af togførerens aktiviteter.

Overvågningsaktiviteter afslører, at simulatoren ikke har fungeret i adskillige måneder, der er ikke gjort brug af downloads fra dataoptagere til at overvåge togførerens adfærd inden for de seneste 6 måneder. På grund af sygdom og pensioneringer har der enten ikke fundet nogen overvågning sted af togførerens adfærd, eller overvågningen er sket uden for de tidsfrister, der er fastsat i den relevante organisationsstandard.

Derudover bemærkes det, at der har været en tilgang af nye togførere i organisationen, og at der har været en stigning i antallet af hændelser, der skyldes togføreren, forbikørsel af stopsignaler (SPAD), forbikørsler af stationer og hændelser vedrørende udløsning af døre i perioden op til tilsynsaktiviteten.

Af tabellen fremgår, at risikogabet er "ekstremt", da der for det første er klar dokumentation for ledessvigt i forbindelse med kontrol af togførernes kompetence. For det andet er der en klar og stigende sammenhæng mellem manglende håndtering af førernes aktivitet og en stigning i antallet af førerrelaterede sikkerhedshændelser. Retlige foranstaltninger bør træffes af den nationale sikkerhedsmyndighed med henblik på at tage dette op med jernbanevirksomheden. I betragtning af alvorligheden af det stigende antal hændelser er størrelsen af risikogabet helt entydigt stor.

I dette tilfælde er det sandsynligt, at en hændelse, der involverer flere dødsfald, risikerer at opstå, hvis situationen ikke behandles. Den NSA, der fører tilsyn, bør overveje håndhævels tiltag for den manglende kontrolrisiko for organisationer, personale og passagerer, og andre, hvis lovgivningen i den pågældende medlemsstat tillader dette. Håndhævelsesforanstaltninger kan omfatte, at NSA i et brev eller en meddelelse formelt kræver, at manglerne afhjælpes i henhold til en tidsplan med bindende foranstaltninger. Hvis manglerne og de deraf følgende risici er tilstrækkeligt strenge, kan dette også omfatte retsforfølgning eller henvisning til en offentlig anklager. Hvis der efter den nationale sikkerhedsmyndigheds tiltag for at forbedre situationen stadig er væsentlige problemer, som ikke er afhjulpet, kan den nationale sikkerhedsmyndighed beslutte at tilbagekalde et EU-sikkerhedscertifikat eller en sikkerhedsgodkendelse eller henvise sagen (med en begrundelse for, at det er nødvendigt) til agenturet, hvor agenturet er sikkerhedscertificeringsorganet. Hvis jernbanevirksomheden handler for at rette op på manglerne, kan den nationale sikkerhedsmyndighed konkludere, at det er hensigtsmæssigt med en begrænsning (f.eks. begrænsning af gyldighedsperioden) af EU-sikkerhedscertifikatet, indtil det er godtgjort, at organisationen kan opretholde kontrollen med situationen samt/eller anvende den nationale lovgivning som en straffeforanstaltning.

Eksempel 2: Overtrædelse – Risikogab "væsentligt"

En infrastrukturforvalter anfører, at der er indført et kompetencestyringssystem, der omfatter kompetencekravene til det faste personale og kontraktansat personale, der udfører arbejde på virksomhedens vegne. På papiret ser systemet ud til at være omfattende. Besøg på stedet viser imidlertid, at

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

der findes medarbejdere på stedet, der er ansat af hovedentreprenøren, og som ikke er dækket af kompetencestyringssystemet. Undersøgelser af brugen af sådanne underentreprenører afslører, at de benyttes i stort omfang, og mange af dem har i virkeligheden ikke de kompetencer, de formodes at skulle have. Der er dokumentation for dårlig kvalitetsvedligeholdelsesaktivitet som følge af arbejde, der skal laves om. Nogle af de pågældende aktiviteter er sikkerhedskritiske. Risikogabet her er "væsentligt". Hvis infrastrukturforvalteren handler for at rette op på problemerne enten på egen hånd eller efter formelt at være blevet adviseret om behovet af den nationale sikkerhedsmyndighed, kan national lovgivning anvendes som en strafferetlig sanktion, men det ville ikke forventes, at der vil blive truffet foranstaltninger i forbindelse med sikkerhedsgodkendelsen. Hvis infrastrukturforvalteren ikke handler som forventet for at rette op på manglerne, vil national lovgivning finde anvendelse, og den nationale sikkerhedsmyndighed bør overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at begrænse sikkerhedsgodkendelsen.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Eksempel 3: Overtrædelse – Risikogab "moderat"

En jernbanevirksomhed har en risikovurderingsproces, der på papiret er omfattende, og personalet synes at være involveret i og forstå den. Det blev imidlertid under revisionen/inspektionen klart, at risikovurderingsprocessen ikke anvendes korrekt, idet ikke alle de identificerede kontrolforanstaltninger i risikovurderingerne er blevet gennemført på grund af svagheder i verifikationen af processen. Konsekvenserne af denne manglende anvendelse er ikke særligt alvorlige, idet de risici, der ikke er blevet afhjulpet, ikke er signifikante.

En gennemgang af tabellen viser, at der finder en overtrædelse sted, og at risikogabet her er moderat, idet konsekvenserne, selv om risikovurderingsprocessen ikke har fungeret korrekt, ikke er alvorlige. I dette tilfælde er beslutningen om, hvilke foranstaltninger der skal træffes, kun marginal og kunne afhænge af de håndhævelsesmuligheder, en national sikkerhedsmyndighed har til rådighed. Et håndhævelsesbrev eller -notat kan være passende til visse nationale sikkerhedsmyndigheder for at rette op på problemerne med risikoevalueringsprocessen, især hvis der ikke findes nogen historisk dokumentation for lignende problemer i den samme organisation. Problemerne med risikovurderingsprocessen i organisationen kan kræve en ændring af sikkerhedsstyringssystemet, der skal anmeldes til den nationale sikkerhedsmyndighed.

Eksempel 4: Intet – Risikogab "intet"

En jernbanevirksomhed har en proces for vedligeholdelse af dens rullende materiel. En revision/inspektion viser, at processen er på plads, og at de adspurgte medarbejdere forstår deres roller og ansvarsområder i henhold hertil. En efterforskning af hændelser afslører ikke nogen hændelser, som kunne henføres til dårlig vedligeholdelse eller en misforståelse af en vedligeholdelsesproces. En gennemgang af tabellen viser, at der ikke foreligger noget risikogab, og at der derfor ikke er behov for foranstaltninger fra den nationale sikkerhedsmyndigheds side.