



## Høringsnotat – Forslag til ny sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift

### 1 Innledning

#### 1.1 Bakgrunn for arbeidet

Regelverksarbeid er en kontinuerlig prosess som ikke avsluttes selv om forskrifter vedtas og trer i kraft. I de senere år har det blitt lagt større vekt på behovet for etterkontroll av lover og forskrifter. Etterkontroll er i første rekke kontroll med om regelverket virker etter sin hensikt. I henhold til Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) skal etterkontroller gjennomføres med jevne mellomrom.

Forskrift 19. desember 2005 nr. 1621 om krav til jernbanevirksomhet på det nasjonale jernbanenettet (sikkerhetsforskriften) ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder.

Sikkerhetsforskriften er en av de mest sentrale forskriftene innenfor den del av jernbanelovgivningen som gjelder på det nasjonale jernbanenettet. Etter at forskriften trådte i kraft, har tilsynet både gjennom revisjoner og i behandlingen av søknader gjort erfaringer med etterlevelsen av kravene i forskriften. Det har også vært ytret ønske om en evaluering av forskriften fra eksternt hold.

På bakgrunn av disse erfaringene besluttet Statens jernbanetilsyn i begynnelsen av 2009 å igangsette arbeidet med å evaluere og eventuelt revidere sikkerhetsforskriften samt kommentarene til forskriften.

Arbeidet med sikkerhetsforskriften ble delt i to:

1. Evaluering av sikkerhetsforskriften
2. Revidering av sikkerhetsforskriften

Evalueringen av forskriften ble gjennomført i perioden mai 2009 frem til mars 2010. Revidering av forskriften har pågått i perioden mars 2010 og frem til juli 2010.

#### 1.2 Evaluering av sikkerhetsforskriften

En evaluering er i økonomireglementets forstand *"en systematisk datainnsamling og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet i en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor. Evalueringer kan gjennomføres før et tiltak iverksettes (ex ante), underveis eller etter at tiltaket er avsluttet (ex post). Evalueringen kan utføres av interne eller eksterne fagmiljøer"* (Finansdepartementets veileder "Veileder til gjennomføring av evalueringer" s. 8).

I evalueringen valgte tilsynet ut noen temaer som ble gjenstand for en nærmere undersøkelse. Utvelgelsen av temaer baserte seg bl.a. på innspill eksternt og internt, erfaring fra revisjoner og erfaringer fra saksbehandling etter sikkerhetsforskriften.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk

- Forståelsen av funksjonelle krav
- Krav til den øverste ledelse
- Leverandørstyring
- Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell
- Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene? Utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere
- Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften
- Implementeringen av aktuelle deler av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem)

Tilsynet hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tilsynets tolkninger i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften internt og eksternt
- Nytt regelverk fra EU som nylig er implementert eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet
- Spørreundersøkelse – utvalgte personer hos jernbanevirksomhetene og internt i tilsynet

Når det gjelder implementeringen av sikkerhetsdirektivet har tilsynet foretatt en egen gjennomgang av direktivets krav til sikkerhetsstyring.

Oppsummeringen av resultater og anbefalinger fra evalueringen fremgår av vedlagte notat *"Høring – utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift"* datert 29. april 2010.

## **2 Generelt om forskriftsutkastene**

### **2.1 Generelt**

Tilsynet har besluttet å dele sikkerhetsforskriften inn i tre forskrifter:

- sikkerhetsstyringsforskrift
- jernbaneinfrastrukturforskrift
- kjøretøysforskrift

Bakgrunnen for dette er at det blant annet har vist seg uhensiktsmessig å kombinere krav til sikkerhetsstyring og tekniske krav til jernbaneinfrastruktur og kjøretøy i samme forskrift. Kombinasjonen av styringskrav og tekniske krav har ført til uklarhet i forhold til hvem som er målgruppe for forskriftens ulike deler. Krav til sikkerhetsstyring er en implementering av jernbanesikkerhetsdirektivets bestemmelser om sikkerhetsstyringssystem, samt utfyllende bestemmelser til sikkerhetsstyring, mens kravene til jernbaneinfrastruktur og kjøretøy er nasjonale tekniske krav.

Videre er det naturlig å dele nasjonale tekniske krav til jernbaneinfrastruktur og kjøretøy i to forskrifter. Dette fordi EU har vedtatt en til dels detaljert liste over hvilke forhold det forventes at medlemsstatene stiller nasjonale krav til i forhold til kjøretøy, mens det ikke finnes tilsvarende detaljeringsgrad for jernbaneinfrastruktur. Krav til jernbaneinfrastruktur er foreslått holdt på et overordnet funksjonelt nivå. Dette medfører at det blir svært ulikt nivå på krav til jernbaneinfrastruktur og krav til kjøretøy. Ut fra hensynet til brukervennligheten er det mest naturlig å ha kravene i to forskrifter.

Kjøretøysforskriften er fortsatt under utarbeidelse og vil bli sendt på høring på et senere tidspunkt, jf. høringsbrevet.

Evalueringen av sikkerhetsforskriften viste at det var nødvendig med en gjennomgang av gjeldende sikkerhetsforskrift med den målsetting å tydeliggjøre kravene og kommentarene til forskriften. Videre viste evalueringen at det er nødvendig med en harmonisering av begreper og definisjoner i forhold til den delen av EUs regelverk som er blitt implementert etter at sikkerhetsforskriften ble vedtatt i 2006 og i forhold til øvrig jernbanelovgivning. Det har også vært et ønske om harmonisering med standarder, f.eks. ISO 9001, ISO 14001 og NS 5814.

Hovedmålsettingen er å få et brukervennlig og forutsigbart regelverk.

## **2.2 Begrepsbruk**

Det er foretatt flere endringer i begrepsbruk etter ønske om harmonisering med EUs regelverk, jernbanelovgivningen for øvrig og relevante tekniske standarder. Følgende begreper er endret:

- "sikkerhetsmessig forsvarlig" er endret til "akseptabel risiko"
- "risikoanalyse" er endret til "risikovurdering"
- "akseptkriterier" er endret til "risikoakseptkriterier"
- "infrastruktur" er endret til "jernbaneinfrastruktur"
- "rullende materiell" er endret til "kjøretøy"
- "ledelsens gjennomgang" er endret til "ledelsens gjennomgåelse"

Evalueringen viste at betydningen av begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig" var vanskelig tilgjengelig for brukerne av forskriften. Tilsynet har foreslått å erstatte dette med begrepet "akseptabel risiko". Dette er et begrep som benyttes både i EUs regelverk og i standarder. Begrepet er allment kjent og virksomhetene anvender det selv. Begrepet kan også knyttes opp mot virksomhetenes akseptkriterier. "Akseptabel risiko" er risiko som aksepteres i en gitt sammenheng basert på gjeldende verdier i samfunnet og virksomheten. Dette innebærer at tilsynet ikke definerer hva som er akseptabel risiko for den enkelte virksomhet, men at den enkelte virksomhet selv må ta stilling til dette. Vurderingene skal være basert på risikovurderinger, jf. også nedenfor under risikovurderinger.

Som følge av nytt regelverk fra EU er begrepet "risikoanalyse" erstattet med "risikovurdering". Begrepet "risikoanalyse" er nå definert som systematisk bruk av all tilgjengelig informasjon for å identifisere farer og estimere risikoen. Begrepet "risikovurdering" er den samlede prosessen som omfatter risikoanalyse og risikoevaluering. Begrepsbruken er i tråd med NS 5814. Begrepet "akseptkriterier" er erstattet med "risikoakseptkriterier". Dette tilsvarer begrepsbruken i NS 5814.

Begrepet "infrastruktur" er erstattet med "jernbaneinfrastruktur" og begrepet "rullende materiell" er erstattet med "kjøretøy". Bakgrunnen for dette er at begrepene "infrastruktur" og "rullende materiell" i samtrafikkforskriften er definert som delsystemer i en snevrere betydning enn sikkerhetsforskriftens definisjoner. "Jernbaneinfrastruktur" ble valgt fordi begrepet allerede benyttes i andre forskrifter og definisjoner, bl.a. i definisjonen av det nasjonale jernbanenettet, og at det er den naturlige oversettelsen av "railway infrastructure" som benyttes i sikkerhetsdirektivet. "Kjøretøy" er valgt fordi begrepet innføres med den nye samtrafikkforskriften som trer i kraft 19. juli 2010.

Begrepet "ledelsens gjennomgang" er erstattet med "ledelsens gjennomgåelse" etter ønske fra virksomhetene. Begrepsbruken vil da være i samsvar med standarder som benyttes av virksomhetene, f.eks. ISO 9001 og 14001.

### **3 Beskrivelse av utkast til sikkerhetsstyringsforskriften**

#### **3.1 Generelt om forskriften**

Utkast til ny sikkerhetsstyringsforskrift implementerer kravene i jernbanesikkerhetsdirektivet kapittel II og vedlegg III, samt viderefører utfyllende bestemmelser om sikkerhetsstyring fra sikkerhetsforskriften. Det er foretatt enkelte materielle endringer. Disse redegjøres for under punkt 3.2.

Hensikten med krav til sikkerhetsstyring er å oppnå et tilfredsstillende og forutsigbart sikkerhetsnivå i jernbanesystemet. Dette innebærer at virksomhetene skal arbeide systematisk og proaktivt slik at det etablerte sikkerhetsnivået på jernbanen opprettholdes og i den grad det er nødvendig forbedres. Dette gjøres gjennom at det etableres og implementeres et sikkerhetsstyringssystem. Sikkerhetsstyringssystemet skal omfatte alle forhold som direkte eller indirekte kan påvirke sikkerheten og som er knyttet til:

- ledelse,
- organisering,
- prosesser,
- prosedyrer og tiltak,
- andre virksomheter,
- oppfølging og
- dokumentasjon.

Alle forhold i virksomheten som kan påvirke sikkerheten skal identifiseres i sikkerhetsstyringssystemet.

I sikkerhetsforskriftens § 2-1 er det en overordnet bestemmelse om sikkerhetsmessig forsvarlig drift. Bestemmelsen erstattes av en bestemmelse om overordnet ansvar for sikkerheten i utkastets § 2-1. og er hentet fra sikkerhetsdirektivet artikkel 4 nr. 3 første og annet ledd. Den fastslår at jernbanevirksomhetene selv har ansvaret for en sikker drift av sin del av jernbanesystemet og kontroll med de risikoer som oppstår i systemet. Dette er et overordnet prinsipp som også fremgår av sikkerhetsforskriften. Endringen presiserer derfor kun gjeldende rett.

#### **3.2 Viktigste endringer i forhold til sikkerhetsforskriften**

Strukturen på forskriften er endret i forhold til sikkerhetsforskriften del II. Det er gjort flere endringer av språklig karakter. Gjeldende krav er tydeliggjort og tilsynets tolkningspraksis er forskriftsfestet. Det er også gjort enkelte materielle endringer.

##### **3.2.1 Strukturen på forskriften**

Det er foretatt en omstrukturering av kravene til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem. Bakgrunnen for dette er tilsynets egen erfaring samt innspill fra evalueringen om å følge strukturen til standarder som jernbanevirksomhetene allerede er kjent med, f.eks. ISO 9001 og 14001. Kravene til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsstyringsforskriften følger derfor strukturen i ISO 9001, med unntak av krav til risikovurderinger som reguleres i et eget kapittel.

Etter tilsynets mening har forskriften fått en mer logisk struktur. Tilsynet håper at forskriften er blitt mer brukervennlig og tilgjengelig.

### **3.2.2 Ledelsens ansvar**

I utkastet har tilsynet forsøkt å tydeliggjøre at den øverste ledelsen har et overordnet ansvar for sikkerhetsarbeidet i virksomheten og ansvaret for å etablere og implementere sikkerhetsstyringssystemet.

Den rettslige forankringen av ledelsens ansvar i sikkerhetsstyringssystemet skal sikre at den øverste ledelsen beslutter et overordnet mål for sikkerhet og velger strategi for å nå målet. Dette innebærer at virksomhetens øverste ledelse skal:

- beslutte et (overordnet) mål og prioriteringer i sikkerhetsarbeidet og
- treffe valg og legge føringer for sikkerhetsarbeidet.

I forholdet til kravet om opprettholdelse eller nødvendig forbedring av sikkerhetsnivået må det i tillegg etableres mer detaljerte (kortsiktige) mål for å vurdere enkelttiltak. Det er imidlertid et klart skille mellom slike operative mål og virksomhetens overordnede erklærte sikkerhetsmål. I tillegg er det viktig å merke seg at det stilles krav til sammenheng mellom mål og akseptabelt risikonivå.

### **3.2.3 Leverandørstyring**

Tilsynet har bl.a. i revisjoner avdekket at kravet til leverandørstyring er uklart for mange virksomheter. I sikkerhetsstyringsforskriften omfatter leverandørbegrepet kun leverandører av varer, tjenester og kompetanse som faller inn under jernbanelovgivningens virkeområde. Leverandører av f.eks. kontormateriell og tjenestebiler faller utenfor.

Tilsynet har i sin forståelse av sikkerhetsforskriftens krav til sikkerhetsstyring lagt til grunn at virksomhetene skal ha tilsvarende styring og kontroll på tjenester fra leverandører, som tjenester utført av egne ansatte. Kravet til sikkerhetsstyring gjelder med andre ord uavhengig av om tjenestene utføres av virksomheten selv eller av leverandører. I utkastet er derfor kravene til leverandørstyring tydeliggjort. Kravene til leverandørstyring er ikke materielle endringer, men kun en forskriftsfesting av gjeldende rett.

Ved innleie og kjøp av tjenester er det erfaringsmessig viktig å være bevisst på forskjellen ved:

1. kjøp av varer og tjenester som utføres iht. leverandørens styringssystem og
2. kjøp av kompetanse som benyttes til å utføre tjenester etter jernbanevirksomhetens eget styringssystem

I sistnevnte tilfelle er det nødvendig å ha styring på om kompetansen er i henhold til fastsatte kompetansekrav og utført med tilstrekkelig kvalitet, men i førstnevnte må virksomheten i tillegg ta stilling til leverandørens egen styring av sikkerheten. Det vises til tilsynets veiledning om leverandørbruk på våre internettsider.

### **3.2.4 Intern revisjon og ledelsens gjennomgåelse**

I sikkerhetsforskriften fremgår kravene til intern revisjon og ledelsens gjennomgåelse av samme bestemmelse. Det har derfor ikke vært tydelig at dette er to ulike aktiviteter. I utkastet er kravene til intern revisjon og ledelsens gjennomgåelse plassert i to ulike bestemmelser. I tillegg er det i bestemmelsene presisert hva som forventes av henholdsvis intern revisjon og ledelsens gjennomgåelse. Bestemmelsene i utkastet er basert på bestemmelsene om revisjon og ledelsens gjennomgåelse i ISO 14001. I bestemmelsen om revisjon er det også presisert at virksomhetene må foreta revisjoner av leverandører. Endringene er ikke av materiell art, men kun en forskriftsfesting av gjeldende rett. Det vises til tilsynets veiledning om intern revisjon på våre internettsider.

### 3.2.5 Risikovurderinger

Som nevnt foran under pkt. 2.2, er begrepet "risikoanalyse" erstattet med begrepet "risikovurderinger". Det er ikke gjort materielle endringer i kravene til risikovurdering i sikkerhetsstyringsforskriften. Virksomhetene skal fortsatt ha en risikobasert styring av sin virksomhet.

EU har utarbeidet en egen metode for hvordan risikovurderinger av vesentlige endringer skal gjennomføres. Metoden er implementert i Norge gjennom forskrift 12. mars 2010 nr. 401 om gjennomføring av kommisjonsforordning (EF) nr. 352/2009 om innføring av felles sikkerhetsmetode for risikovurderinger i henhold til artikkel 6 pkt. 3a i direktiv 2004/49/EF (forskrift om felles sikkerhetsmetode for risikovurderinger). Forskriften trer i kraft 19. juli 2010 og skal benyttes ved alle vesentlige endringer av kjøretøy og delsystemer. Fra 1. juli 2012 skal metoden også benyttes ved alle andre vesentlige endringer, f.eks. organisasjonsendringer og operasjonelle endringer.

Tilsynet understreker at forskrift om felles sikkerhetsmetode for risikovurderinger kun stiller krav til hvilken metode som skal benyttes når endringen anses som vesentlig. Det betyr at virksomhetene fremdeles må gjennomføre risikovurderinger for alle forhold av betydning for sikkerheten. For endringer som ikke defineres som vesentlige i henhold til forskrift om felles sikkerhetsmetode for risikovurderinger er det fremdeles krav om at anerkjente metoder for risikovurderinger skal benyttes, f.eks. NS 5814. Tilsynet stiller imidlertid ingen krav til at bestemte metoder skal benyttes.

### 3.2.6 Gjennomgang av foreslåtte materielle endringer i de enkelte bestemmelsene

Redegjørelsen under dette punktet omfatter kun foreslåtte materielle endringer. Endringer av språklig karakter, endringer som presiserer eksisterende krav og forskriftsfesting av gjeldende praksis er kun kommentert i forskriftsspeilet. Nevnte endringer er i stor grad basert på sikkerhetsdirektivet, kommentarene til sikkerhetsforskriften og standarder som ISO 9001 og ISO 14001.

Tilsynet har tatt inn en formålsbestemmelse i § 1-2. Formålsbestemmelsen beskriver hovedformålet med forskriften, men fastsetter ikke rettigheter eller plikter – rettigheter og plikter må bygge på andre bestemmelser i forskriften. Bestemmelsen vil først og fremst ha betydning som tolkingsmoment til andre bestemmelser i forskriften.

Det er foreslått å ta inn flere nye definisjoner, bl.a. på bakgrunn av endringer i jernbanelovgivningen og innspill tilsynet har fått under evalueringen m.m. Definisjonene er hentet fra sikkerhetsdirektivet, jernbanelovgivningen eller relevante tekniske standarder.

I utkastets § 3-2 (dokumentasjon) annet ledd innføres et nytt krav om at virksomhetene skal ha en oppdatert oversikt over alle bestemmelsene i sikkerhetsstyringssystemet hvor blant annet status for gyldighet angis. Måten kravet ivaretas på er opp til den enkelte virksomhet. Bakgrunnen for kravet er blant annet å sikre konfigurasjonsstyring og at brukerne til enhver tid vet status på dokumentene i styringssystemet.

I utkastets § 4-6 er det tatt inn en ny bestemmelse om informasjonsoverføring. Bestemmelsen stiller krav til informasjonsoverføring av sikkerhetsrelevant informasjon internt i virksomhetene og i forhold til andre jernbanevirksomheter når det er relevant for disse. Bestemmelsen implementerer den delen av sikkerhetsdirektivet som ble utelatt ved implementeringen i 2005.

I utkastets § 4-7 vedrørende beredskap er det foretatt flere materielle endringer. I første ledd er bestemmelsen utvidet fra kun å gjelde for nødssituasjoner til å gjelde for nødssituasjoner og andre

situasjoner som kan innebære en fare for sikkerheten. Bakgrunnen for endringen er at nødssituasjoner favner for snevert, da det er behov for å ha beredskap også for situasjoner som kan utvikle seg til å bli en fare for sikkerheten, f.eks. ved lengre driftsavbrudd der toget blir stående i tunnel uten at situasjonen direkte er å anse som en nødssituasjon.

I bestemmelsens annet ledd er ansvaret for koordinering av beredskapsplanene mellom jernbanevirksomhetene lagt til infrastrukturforvalter. Bakgrunnen for endringen er at sikkerhetsdirektivet ikke ble implementert korrekt i 2005. Feilen rettes nå opp.

I henhold til utkastets § 5-3 annet ledd vedrørende opplæring skal jernbanevirksomhetene stille krav til at leverandører har systemer for å sikre at kompetansen hos deres ansatte opprettholdes. Dette er en innskjerping av kravet i sikkerhetsforskriften § 6-5, som kun stiller krav om at virksomhetene må påse at leverandører har systemer som sikrer at personellet har tilstrekkelig kompetanse. Bakgrunnen for endringen er tilsynets erfaring med at det er behov for å tydeliggjøre ansvaret virksomhetene har i forhold til leverandørstyring.

Felles sikkerhetsmetode for risikovurderinger er som nevnt tidligere implementert i Norge i forskrift om felles sikkerhetsmetode for risikovurderinger. Metoden skal benyttes i forbindelse med vesentlige endringer som nevnt i pkt. 3.2.5. I utkastets § 6-1 tredje ledd henvises det derfor til forskrift om felles metode for risikovurderinger. I forskriften stilles det krav til at det skal foretas en uavhengig evaluering av en assesserende enhet for å fastlegge hvorvidt risikovurderingen er gjennomført i henhold til fastsatt metode. Per i dag krever sikkerhetsforskriften at assessor som benyttes i forbindelse med tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell skal aksepteres av tilsynet, jf. sikkerhetsforskriften §§ 12-10 tredje ledd og 13-11 tredje ledd. Bestemmelsen videreføres i utkast til jernbaneinfrastrukturforskrift, jf. utkastet § 3-2. Et tilsvarende krav om at assesserende enhet skal aksepteres av tilsynet foreslås tatt inn i sikkerhetsstyringsforskriften § 6-1 fjerde ledd.

Endring i sikkerhetsdirektivet vedlegg I vedrørende sikkerhetsindikatorer implementeres som endringsforskrift til sikkerhetsforskriften 2. juli 2010, og tilsvarende bestemmelse er derfor innlemmet i sikkerhetsstyringsforskriften § 8-1 og vedlegg I til forskriften.

## **4 Konsekvenser av utkast til sikkerhetsstyringsforskriften**

### **4.1 Økonomiske og administrative konsekvenser**

I forbindelse med kartleggingen av økonomiske, administrative og andre konsekvenser ble det avholdt et møte onsdag 9. juni 2010 med jernbanevirksomhetene. Jernbanevirksomhetene fikk da anledning til å komme med innspill til eventuelle konsekvenser i forhold til materielle endringer i sikkerhetsstyringsforskriften. I etterkant av møtet mottok møtedeltagerne et møtereferat skrevet av tilsynet, som enkelte av aktørene har kommentert på. Innspill på møtet, virksomhetenes kommentarer på møtereferatet samt tilsynets egne vurderinger danner grunnlaget for konsekvensvurderingen. De virksomhetene som ikke hadde anledning til å delta på møtet, fikk anledning til å komme med innspill per e-post i etterkant av møtet.

Nedenfor redegjøres for konsekvenser av endringer som antas å ha økonomiske, administrative eller andre konsekvenser. Konsekvensanalysen refererer seg utelukkende til konsekvenser som følge av materielle endringer. Eventuelle konsekvenser av språklige endringer og presiseringer av gjeldende forskrift tas ikke i betraktning, da dette ikke er konsekvenser av ny forskrift.

#### **4.1.1 Konsekvenser for jernbaneforetak**

Sikkerhetsstyringsforskriften tydeliggjør i § 4-8 kravene til ledelsens gjennomgåelse av sikkerhetsstyringssystemet. Samtidig innfører forskriften et minstekrav om at ledelsens gjennomgåelse av sikkerhetsstyringssystemet skal skje minst en gang per år. Minstekravet medfører administrative konsekvenser dersom praksis har vært at gjennomgåelsen finner sted sjeldnere enn en gang per år.

#### **4.1.2 Konsekvenser for infrastrukturforvalter**

##### **4.1.2.1. Antatte konsekvenser av materielle endringer**

Jernbaneverket må endre gruppering/kategorisering av akseptkriteriene dersom forskriften endres i henhold til § 4-4. Endringer av risikoakseptkriteriene vil ta 1 ukesverk mens opplæring av hele sikkerhetsmiljøet i Jernbaneverket vil ta 3 ukeverk. Kostnaden beløper seg til ca kr 160.000.

Ny sikkerhetsstyringsforskrift legger i § 4-7 koordineringsansvaret hos infrastrukturforvalter for beredskapsplanene til virksomhetene som trafikkerer det nasjonale jernbanenettet. Da endringen pålegger Jernbaneverket et større ansvar enn sikkerhetsforskriften gjør i dag, har den konsekvenser for Jernbaneverket.

Når det gjelder § 4-8 om krav til ledelsens gjennomgåelse av sikkerhetsstyringssystemet gjelder tilsvarende konsekvenser som for jernbaneforetak, jf. pkt. 5.1.1.

#### **4.1.3 Konsekvenser for tilsynet**

Det er ikke avdekket konsekvenser knyttet til tilsynets virksomhet i forbindelse med innføring av ny sikkerhetsstyringsforskrift.

### **4.2 Andre konsekvenser**

#### **4.2.1 Internasjonale forpliktelser**

Sikkerhetsstyringsforskriftens ordlyd er endret slik at den er mer i samsvar med sikkerhetsdirektivets ordlyd.

#### **4.2.2 Sikkerhetsmessige konsekvenser**

Det foreslås flere endringer som etter tilsynets mening tilrettelegger for sikkerhetsmessig forbedring. Eksempler på dette er:

- harmonisering av bestemmelser med annet jernbaneregelverk
- klarere språk
- bedre struktur, utforming i tråd med ISO 9001 og 14001
- tydeliggjøring av ledelsens ansvar
- tydeliggjøring av leverandørstyring

## **5 Utkast til jernbaneinfrastrukturforskriften**

### **5.1 Generelt**

Utkast til ny jernbaneinfrastrukturforskrift viderefører i stor grad krav til drift og vedlikehold av infrastruktur og krav til infrastruktur i sikkerhetsforskriften kapittel 10 og 12.

Det har vært et mål at kravene i jernbaneinfrastrukturforskriften skal være på et overordnet funksjonelt nivå. Enkelte detaljerte krav er fjernet da de ivaretas gjennom de funksjonelle kravene. Videre er det gjort oppdateringer som følge av at TSI- sikkerhet i jernbanetunneler er implementert i Norge. Tunnelkrav er utelatt fra utkast til jernbaneinfrastrukturforskrift for å unngå dobbeltregulering.

## **5.2 Nærmere om samtrafikkforskriften og TSI-ene**

Samtrafikkforskriften fastsetter vilkår som må være oppfylt for å oppnå samtrafikkevne for det transeuropeiske konvensjonelle jernbanesystemet. Forskriften omfatter prosjektering, bygging, idriftssetting, oppgradering, fornyelse, drift og vedlikehold av både infrastruktur og rullende materiell.

Videre fastsetter samtrafikkforskriften grunnleggende krav til alle delsystemer i jernbanesystemet. De grunnleggende krav i samtrafikkforskriften utfylles gjennom TSI-er for de ulike delsystemene. TSI-ene er tekniske spesifikasjoner som stiller krav til de ulike delsystemene slik at samtrafikkevnen innenfor EØS-området skal kunne ivaretas. Samtrafikkforskriften inneholder også bestemmelser om tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell.

Gjeldende samtrafikkforskrift gjelder kun det transeuropeiske konvensjonelle jernbanenett (TEN-nettet). TEN-nettet omfatter per dags dato ikke hele det nasjonale jernbanenettet. Tilsvarende gjelder også for TSI-ene. Det har derfor vært nødvendig å ha nasjonale tekniske krav til infrastruktur og rullende materiell, samt egne bestemmelser om tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell både for:

- den delen av det nasjonale jernbanenettet som ikke omfattes av TEN-nettet
- TEN-nettet:
  - der ingen TSI foreligger, eller er tatt inn i norsk lovgivning
  - der TSI ikke dekker alle forhold ved delsystemene
  - der det er åpne punkter i TSI-ene

Nasjonale tekniske krav reguleres i sikkerhetsforskriften hvor også krav om tillatelse til å ta i bruk og dokumentasjonskrav fremgår. I praksis har de fleste tillatelser til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell på det nasjonale jernbanenettet blitt gitt med hjemmel i sikkerhetsforskriften, eventuelt i kombinasjon med samtrafikkforskriften.

Ny samtrafikkforskrift som trer i kraft i **19. juli 2010** gjelder for hele det nasjonale jernbanenettet, og ikke bare for TEN-nettet. I senere tid har også flere TSI-er for ulike delsystemer blitt implementert. Heretter kan derfor alle tillatelser til å ta i bruk jernbaneinfrastruktur og kjøretøy på det nasjonale jernbanenettet gis med hjemmel i samtrafikkforskriften. Ny jernbaneinfrastrukturforskrift vil da kun inneholde nasjonale tekniske krav på områder som ikke dekkes av TSI-ene eller som TSI-ene ikke dekker fullt ut.

### **5.2.1 De viktigste endringene i forhold til sikkerhetsforskriften**

#### **Bestemmelsene om melding og tillatelse**

Tilsynet har fått tilbakemelding om at grensesnittet mellom samtrafikkregimet og det nasjonale regimet er uklart. Denne oppfatningen ble styrket i evalueringen, da det viste seg at svært mange aktører ikke forholdt seg til samtrafikkforskriften. Det antas at problemet ligger i at det er to ulike bestemmelser om tillatelse til å ta i bruk for henholdsvis infrastruktur og rullende materiell med delvis overlappende virkeområde.

Til nå har det vært et behov for to tillatelseshjemler fordi samtrafikkforskriften kun gjelder for TEN-nettet, jf. samtrafikkforskriften vedlegg I. I ny samtrafikkforskrift oppheves begrensningen slik at forskriften heretter gjelder for hele det nasjonale jernbanenettet. Behovet for egne bestemmelser om tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og kjøretøy i den nye jernbaneinfrastrukturforskriften bortfaller dermed.

Tilsynet legger til grunn at grensesnittet mellom samtrafikkforskriften med underliggende TSler og den nasjonale lovgivningen knyttet til jernbaneinfrastruktur og kjøretøy klargjøres dersom bestemmelsene vedrørende melding og tillatelse til å ta i bruk jernbaneinfrastruktur og kjøretøy ikke ligger i jernbaneinfrastrukturforskriften. Jernbaneinfrastrukturforskriften blir da en forskrift som kun inneholder nasjonale tekniske krav. Krav om melding og søknad samt krav til dokumentasjon i disse vil videreføres i en annen form, antakelig som veiledning til samtrafikkforskriften.

#### Signalprinsipper

Bestemmelsen om signalprinsipper videreføres. Kravet om at signalprinsippene skal godkjennes av tilsynet oppheves. Dette underbygger prinsippet om at det er infrastrukturforvalter som har ansvaret for at det bygges innenfor akseptabel risiko og derfor har ansvaret for at signalprinsippene ivaretar sikkerheten

#### Togradio

Sikkerhetsforskriften stiller kun krav om togradio i togframføringen på strekninger med fjernstyring. I jernbaneinfrastrukturforskriften utvides bestemmelsen nå slik at det stilles krav om togradio på all jernbaneinfrastruktur uavhengig av driftsform. Endringen er et resultat av at ny togframføringsforskrift stiller krav til at all kommunikasjon i forbindelse med togframføringen skal foregå via togradio.

#### Aksept av standarder og bruk av EN 50126, EN 50128 og EN 50129

Kravene til at jernbaneinfrastruktur skal endres og bygges i henhold til nasjonale og internasjonale standarder videreføres. Kravet til at standardene skal aksepteres av tilsynet oppheves. I stedet stilles det krav om at virksomhetene skal foreta en dokumentert vurdering av eventuelle avvik fra den valgte standarden. I praksis foretar tilsynet per i dag en aksept av de standarder som er benyttet i forbindelse med tillatelse til å ta i bruk endret infrastruktur. Det er derfor ikke nødvendig med egen bestemmelse om aksept, i det standardene alltid vil bli vurdert i tillatelsesprosessen. Videre mener tilsynet at endringen underbygger prinsippet om at det er infrastrukturforvalter som har ansvaret for at det bygges innenfor akseptabel risiko og derfor tar ansvaret for at valgte standarder ivaretar sikkerheten.

Kravet til at prosessstandard EN 50126 skal benyttes ved bygging av ny jernbaneinfrastruktur videreføres. Det foretas derimot en endring i kravet om bruk av EN 50126 ved endring av jernbaneinfrastruktur. I utkastet stilles det krav til at EN 50126 skal benyttes ved endring i programmerbare tekniske systemer. Ved andre endringer skal infrastrukturforvalter selv vurdere om det er hensiktsmessig å benytte standarden, og denne vurderingen skal dokumenteres.

Det innføres krav om bruk av EN 50128 og EN 50129 ved skal anskaffelse av nye signalanlegg, samt ved endringer i elektroniske signalanlegg. I praksis er dette ikke en endring av materiell art, da tilsynet i en lengre periode har krevd at disse standardene benyttes i forbindelse med anskaffelse av sikringsanlegg og endringer i elektroniske signalanlegg.

### Krav til plattform

Kravet om tilrettelegging for bevegelses- og orienteringshemmede er endret. Det henvises nå til krav om universell utforming. I den forbindelse er definisjon fra likestillings- og diskrimineringsloven om universell utforming tatt inn i bestemmelsen. Dette er kun en harmonisering av begrepsbruk i forhold til annet regelverk som infrastrukturforvalter må forholde seg til. Kravet retter seg ikke mot eksisterende plattformer og gjelder kun i forbindelse med bygging av nye og vesentlige endringer av eksisterende plattformer.

Tilsynet har vurdert kravet til at nye plattformer ikke skal legges i kurve med radius under 2000 meter. Formålet med bestemmelsen er å sikre at avstanden mellom plattform og tog, samt sikt langs tog og til signaler er forsvarlig. Kravet er også satt for å kompensere for det norske profilet NO1 som krever større avstand mellom spormidt og plattform enn det som er vanlig ellers i Europa, noe som igjen medfører større avstand mellom tog og plattform, særlig i kurve. Dette profilet vil sannsynligvis fortsatt kunne benyttes etter at TSI-Infrastruktur eventuelt har trådt i kraft. "TSI-People with reduced mobility" (PRM) som ennå heller ikke er implementert i Norge, legger i stor grad ansvaret for oppfyllelse av regelverket på jernbaneforetakene som må tilpasse det rullende materiellet for å sikre avstanden mellom tog og plattform. Bruken av profilet NO1 medfører at det fortsatt vil være nødvendig at infrastrukturforvalter bidrar til å sikre at avstand mellom plattform og tog tilfredsstiller kravene i TSI-PRM når denne eventuelt implementeres. For å sikre samtrafikkvevnen må infrastrukturforvalter legge til rette for at rullende materiell bygget i henhold til TSI for rullende materiell kan stoppe ved norske plattformer. Det kan derfor være nødvendig å opprettholde et nasjonalt krav på dette området. Dette vil vurderes nærmere i forbindelse med en eventuell implementering av TSI-PRM og TSI-infrastruktur i Norge.

### Krav til planoverganger

Det er tatt inn et krav om at infrastrukturforvalter skal foreta en fortløpende vurdering av om det bør etableres veisikringsanlegg på usikrede planoverganger, i tillegg til krav om at det skal være veisikringsanlegg på alle planoverganger på offentlig vei. Bestemmelsen medfører ikke materielle endringer, da dette følger av generelle bestemmelser om risikovurdering som sier at det skal foretas risikovurderinger ved endringer i forutsetninger og avgrensninger for analysene. Erfaring fra saksbehandling gjør det likevel nødvendig å kreve at infrastrukturforvalter skal gjennomføre vurderinger i forbindelse med bl.a. endringer i trafikkgrunnlag og endringer i bruk av planoverganger.

Totalforbudet mot bygging av nye planoverganger har vist seg for strengt. Da forbudet ble innført, var det først og fremst planoverganger på linjen og på stasjoner forbudet rettet seg mot. I praksis rammes også planoverganger på anleggsområder, driftsbanegårder osv. av forbudet, hvilket ikke var hensikten. Dette har medført at nye planoverganger på slike områder i praksis har fått unntak fra bestemmelsen. Tilsynet har derfor innskrenket forbudet til å gjelde for planoverganger på linjen og på stasjoner.

### Krav til integrasjonstesting

I TSI -styring, kontroll og signal kreves det at medlemsstatene har nasjonale krav til integrasjonstesting av styrings- og kontrollutstyr. Tilsynet har kun valgt å stille et overordnet krav til at infrastrukturforvalter skal sikre at det blir utført integrasjonstesting, samt at infrastrukturforvalter må ha utfyllende krav til integrasjonstesting, dette er i tråd med dagens praksis når det gjelder ATC.

Infrastrukturforvalter har interne krav til integrasjonstesting av ATC-utstyr. Det blir også nødvendig å utarbeide slike krav til integrasjonstesting av STM-enheten etter hvert som kjøretøy bli utstyrt med ERTMS-ombordutrustning.

#### Krav til STM-enheten

I TSI -styring, kontroll og signal kreves det at medlemsstatene har nasjonale krav til STM-enheten. Tilsynet har kun valgt å stille et overordnet krav til at STM-enheten må kommunisere sikkert med klasse B-systemet. Hva som anses som klasse B-system er definert i TSI-styring, kontroll og signal vedlegg B og for Norges del er klasse B-systemet Ebicab 700.

Videre er det et krav i TSI-styring, kontroll og signal at medlemsstatene skal gi en nasjonal godkjenning av STM-enheten. Tilsynet har derfor tatt inn et krav til godkjenning av STM-enheten, samt dokumentasjonskrav til søknad om godkjenning.

## **6 Konsekvenser av utkast til jernbaneinfrastrukturforskriften**

### **6.1 Økonomiske og administrative konsekvenser**

I forbindelse med kartleggingen av økonomiske, administrative og andre konsekvenser ble det avholdt et møte onsdag 9. juni 2010 med Jernbaneverket. På møtet fikk Jernbaneverket anledning til å komme med innspill til eventuelle konsekvenser som følge av materielle endringer i sikkerhetsstyringsforskriften. I etterkant av møtet mottok møtedeltagerne et møtereferat skrevet av tilsynet, som det ble kommentert på. Andre virksomheter fikk anledning til å komme med innspill per e-post i etterkant av møtet. Jernbaneverkets kommentarer på møtereferatet, møtereferatet samt tilsynets egne vurderinger danner grunnlaget for konsekvensvurderingen.

#### **6.1.1 Konsekvenser for infrastrukturforvalter**

Jernbaneinfrastrukturforskriften inneholder ikke krav til melding og tillatelse, dette ligger i samtrafikkforskriften. I den forbindelse må Jernbaneverket endre lovhenvisninger i sine prosedyrer. Dette får administrative konsekvenser i form av at sikkerhetsstyringssystemet, herunder prosedyrer og maler, må endres.

I § 3-1 tredje ledd nedfeller tilsynet et krav om at prosessstandarden EN 50126 (1999) skal benyttes ved bygging av ny infrastruktur og ved endring av programmerbare tekniske systemer. Ved andre endringer av jernbaneinfrastrukturen enn de foran nevnte skal virksomhetene vurdere om prosessstandarden EN 50126 (1999) bør benyttes. Jernbaneverket må etablere regler for når prosessstandarden EN 50126 (1999) skal benyttes. Dette får administrative konsekvenser. Endringen innebærer konsekvenser som kan medføre reduserte kostnader, jf. nedenfor.

#### Endringer som kan medføre reduserte kostnader

Krav om at standarder skal aksepteres i bestemmelsen om generelle krav til jernbaneinfrastruktur er fjernet. Videre er kravet til at EN 50126 alltid skal benyttes i forbindelse med vesentlige endringer fjernet. Vurderingen av om standarden skal benyttes er overlatt til infrastrukturforvalter. Dette medfører mindre usikkerhet og reduserer saksbehandlingstid for infrastrukturforvalter.

#### **6.1.2 Konsekvenser for tilsynet**

At bestemmelsene om melding og tillatelse er fjernet innebærer at tilsynet må utarbeide veiledning om søknad om tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og kjøretøy.

## **6.2 Andre konsekvenser**

### **6.2.1 Internasjonale forpliktelser**

Jernbaneinfrastrukturforskriften inneholder nasjonale tekniske krav til jernbaneinfrastruktur. I utgangspunktet omfatter dette kun områder som ikke er regulert gjennom TSI-er, enten fordi TSI-ene ikke er implementert eller fordi TSI-ene ikke regulerer forholdet, f.eks. sikringsanlegg.

### **6.2.2 Sikkerhetsmessige konsekvenser**

Nye bestemmelser presiserer infrastrukturforvalters ansvar for å foreta sikkerhetsmessige vurderinger, f.eks. knyttet til bygging av veisikringsanlegg. Bestemmelsene legger til rette for sikkerhetsmessig forbedring i jernbanesystemet.