

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulike målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksamhetene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utdeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksamhetene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgå på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utdeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utdeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverkstedene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgå på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også ”dobbelreguleringen” av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utdeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul (”Plan – Do – Check – Act”).

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverkstedene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgå på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulike målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulike målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulike målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstille er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også ”dobbelreguleringen” av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul (”Plan – Do – Check – Act”).

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverkstedene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulike målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også ”dobbelreguleringen” av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul (”Plan – Do – Check – Act”).

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverkstedene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstille er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksamhetene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulike målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utdeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgå på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstille er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksamhetene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulike målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstille er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksamhetene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstille er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverkstedene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulike målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksamhetene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utdeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulike målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utdeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverkstedene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også ”dobbelreguleringen” av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul (”Plan – Do – Check – Act”).

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstille er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også "dobbelreguleringen" av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul ("Plan – Do – Check – Act").

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbanevirksomhetene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.

**Høring - utkast til sikkerhetsstyringsforskrift og jernbaneinfrastrukturforskrift****1. Innledning**

Sikkerhetsforskriften ble vedtatt i desember 2005 og trådte i kraft 1. januar 2006, med en overgangsperiode på seks måneder. Tilsynet har i tiden etter at forskriften trådte i kraft fått mye erfaring med bruken av forskriften, og det har i lengre tid vært et ønske både internt i tilsynet og fra virksomhetene om at forskriften evalueres.

Følgende temaer ble evaluert i arbeidet:

- Strukturen på forskriften
- Begrepsbruk
- Forståelsen av funksjonelle krav
- Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?
- 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 de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet (kravene til sikkerhetsstyringssystem).

Arbeidsgruppen hentet data fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjonsrapporter
- Unntakssaker
- Tolkninger tilsynet har gjort i forbindelse med saksbehandling eller på forespørsel fra virksomhetene
- Erfaring fra saksbehandling generelt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften, både fra internt og eksternt hold
- Nytt regelverk fra EU som er eller skal implementeres i nærmeste fremtid
- Dansk og svensk implementering av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet

For temaet implementeringen av sikkerhetsdirektivet har arbeidsgruppen foretatt en egen gjennomgang av implementeringene av kravene til sikkerhetsstyring i sikkerhetsdirektivet.

2. Vurdering av de enkelte temaene**2.1. Strukturen på forskriften**

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – intern
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Nytt regelverk fra EU

Resultatene viser at det er en del virksomheter som har utfordringer i forhold til forståelsen av sikkerhetsstyring. Selv om ingen av virksomhetene har kommet med direkte kommentarer knyttet til at forskriftens struktur gjør kravene vanskelig tilgjengelige, kan resultatet fra evalueringen tyde på at forskriften sikkerhetsstyringsdel ikke får klart nok frem at dette dreier seg om styring og derfor retter seg også mot ledelsen av virksomhetene.

En deling av forskriften slik at det skilles klart mellom systemkrav og tekniske krav til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, kan være med på å tydeliggjøre at forskriftens ulike deler har ulik målgruppe i virksomheten. Videre kan en slik deling

være med på å tydeliggjøre at de tekniske kravene er nasjonale krav og ikke basert på EU-regelverk, slik som kravene til sikkerhetsstyringssystem er.

Når det gjelder del III og IV som er de nasjonale tekniske kravene til infrastrukturforvalter/infrastruktur og jernbaneforetak/rullende materiell, vil det som følge av de krav EU setter til hva som skal reguleres nasjonalt i forhold til rullende materiell antagelig innebære flere og mer detaljerte krav til rullende materiell enn til infrastruktur. Hensynet til oversiktighet for virksomhetene gjør at det bør vurderes om også de nasjonale tekniske kravene bør deles i to forskrifter, en for infrastruktur og en for rullende materiell (kjøretøy).

Når det gjelder kommentarene til sikkerhetsforskriften, er det svært mange som oppgir at de er klar over at det finnes kommentarer til sikkerhetsforskriften, men det er relativt få som oppgir at de benytter kommentarene. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt få som mener at de bidrar til klargjøring av forskriften. Det er også flere som mener at det er behov for veiledninger knyttet til sentrale temaer i forskriften. Det vises her blant annet til at veiledninger kan fremstille kravene på en mer pedagogisk måte fordi de kan forholde seg noe "løsere" til de enkelte bestemmelsene enn kommentarene til konkrete bestemmelser.

2.2. Begrepsbruk

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det er nødvendig med en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper både i forhold til nasjonale forskrifter, men også i forhold til EUs regelverk. Videre bør det også vurderes en harmonisering av begreper i forhold til mye brukte standarder, f.eks. CENELEC-standarder og kvalitetsstandarder. Det er også ytret ønske fra virksomhetene om at våre begreper standardiseres i forhold til andre myndigheters begrepsbruk i den grad dette er mulig.

Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift", som benyttes som en rettslig standard gjennom hele forskriften, er uklart for mange ute i virksomhetene. Dersom begrepet skal benyttes som en rettslig standard videre i forskriftene, må det gis en utfyllende forklaring om hvordan det skal forstås slik at forutberegnelighet i forhold til kravene i forskriften sikres.

Det knytter seg også en del usikkerhet hos virksomhetene til en del sentrale begreper innenfor sikkerhetsstyringsdelen i sikkerhetsforskriften, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikoanalyse", "akseptkriterier" og "barrierer". Dette kan også være noe av forklaringen på hvorfor tilsynet finner mange avvik på revisjoner knyttet til dette. Tilsynet må derfor både se på om forskriftens ordlyd er tydelig nok, samt om det er behov for ytterligere kommentarer og eventuelt veiledninger om ulike tema innenfor sikkerhetsstyring.

2.3. Forståelsen av funksjonelle krav

Vurderingene under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er varierende grad av forståelse for hva funksjonelle krav er hos virksomhetene, og hva dette innebærer av frihet og muligheter for den enkelte virksomhet.

Tilsynet må kommunisere tydeligere ut til virksomheten hva funksjonelle krav er og hva det innebærer av friheter, muligheter og forpliktelser for virksomhetene. Dette bør bl.a. gjøres i kommentarene til forskriften. Videre er det relativt bred enighet, både eksternt og internt, om at en blanding av funksjonelle og ikke-funksjonelle krav i forskriften ikke er heldig.

2.4. Kravene til den øverste ledelse – er de tydelig nok?

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjoner
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Virksomhetene selv mener at forskriften er tydelig nok, men tilsynets erfaring spesielt gjennom revisjoner viser at det er mange avvik fra bestemmelser som knytter seg til ledelsens ansvar i forhold til krav om sikkerhetsstyring i sikkerhetsforskriften. Dette kan tyde på at forskriften ikke er tydelig nok.

Det er mulig at blandingen av krav til sikkerhetsstyring, som dreier seg om styring og nasjonale tekniske krav for infrastruktur og rullende materiell er med på å utydeliggjøre dette ansvaret i forhold til sikkerhetsstyringen fordi målgruppene for de ulike delene av forskriften er forskjellig uten at dette fremgår verken av forskriften selv eller kommentarene til denne.

2.5. Leverandørstyring

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Erfaringer fra revisjon og saksbehandlingen av Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenning
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Også den eksterne spørreundersøkelsen avdekker manglende kunnskap om dette temaet hos mange. Dette viser seg bl.a. ved at det er mange som ikke har noen formening om spørsmålene knyttet til leverandørbruk og at det i fritekstfeltet er kommentarer på hva menes med leverandørbruk.

Tilsynets revisjoner har avdekket mange avvik hos virksomhetene knyttet til bruk av leverandører. Det er skrevet en veileder om temaet som nok vil være med på å avhjelpe den manglende kunnskapen om dette hos leverandørene, men forskriften er helt klart ikke tydelig nok på dette området.

2.6. Tillatelsesprosessen for infrastruktur og rullende materiell

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til sikkerhetsforskriften - eksternt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Både virksomhetene og tilsynet mener at bestemmelsene om melding og tillatelse er klart formulert i forskriften. Videre er det en del som mener at kommentarene til forskriften er til stor hjelp ved utforming av melding og søknad. På den annen side er det en stor prosentandel som ikke har noen formening om dette, noe som bekrefter det generelle inntrykket av kommentarene til forskriften ikke blir brukt av så mange.

Per i dag er ikke dokumentasjonskravene til melding og søknad harmonisert i forhold til den prosessen som CENELEC-standardene beskriver, selv om vi krever bruk av EN 50126 ved ny eller endret infrastruktur og ved alle anskaffelser eller vesentlige oppgraderinger av rullende materiell. De fleste, både eksternt og internt, har her svart at det ville være en fordel om kravene tilsynet stiller til dokumentasjon var i samsvar med EN 50126. Bestemmelsene om melding og tillatelse må derfor gjennomgås på nytt mht. hvilke krav vi stiller og begrepsbruk slik at det blir harmonisert i forhold til de aktuelle standardene.

Resultatene fra den eksterne spørreundersøkelsen kan tyde på at dokumentasjonskravene kan virke litt voldsomme for små prosjekter. Det fremgår ikke av bestemmelsen at mengden dokumentasjon skal tilpasses i forhold til prosjektets størrelse. Det bør derfor vurderes om det kan fremgå noe tydeligere enten i forskriftens krav, i kommentarer eller i en eventuell veiledning. For store prosjekter mener de fleste at dokumentasjonskravene er hensiktsmessige.

De dokumentasjonskravene som de fleste oppgir som vanskeligst å tilfredsstillere er for meldingens del systembeskrivelsen, sikkerhetsplanen og risikoanalyse for infrastruktur, og for rullende materiell er det i tillegg oversikt over standarder. For søknaden er det sikkerhetsrapporten og sikkerhetsoppfølgingsplan for infrastruktur og for rullende materiell er det sikkerhetsrapporten og listen over anvendte standarder som oppgis som det vanskeligste kravet å oppfylle.

Kunnskap om assessor er bedre hos infrastrukturforvalter enn hos jernbaneforetakene. I dag fremgår det ikke av forskriften hvilke krav som stilles til assessor. Det står en del om assessor i kommentarene til forskriften, men kunnskapen om hvilke krav tilsynet stiller til assessor kunne vært bedre. Dette bør derfor tydeliggjøres i forskriften.

Det må også vurderes om det er behov for egne bestemmelser om melding og tillatelse ved siden av bestemmelsene i samtrafikkforskriften, jf. nedenfor under pkt. 2.8 om forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften.

2.7. Oppnår vi det vi ønsker med bestemmelsene – utvalgte bestemmelser ble undersøkt nærmere

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften – eksternt
- Innspill til endringer i sikkerhetsforskriften - internt
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse

Det er bred enighet om at det i hovedsak bare bør være nasjonale tekniske krav på de områdene som ikke dekkes av samtrafikkforskriften og TSI-er. Dette innebærer at på de områdene der det ennå ikke er kommet TSI-er eller der TSI-ene ikke er tatt inn i EØS-avtalen, må det finnes nasjonale tekniske krav.

Kravene i sikkerhetsforskriften del III og IV må gjennomgås på nytt med tanke på avdekke eventuell dobbeltregulering. Dette gjelder også bestemmelse om melding og tillatelse til å ta infrastruktur og rullende materiell i bruk. I tillegg bør det foretas en konkret vurdering av alle kravene som stilles i dag og vurdere om de skal beholdes eller eventuelt endres. Vi bør også tilstrebe oss å ha funksjonelle krav i forskriften og unngå alt for detaljerte krav.

Alle innspill til endringer vi har fått inn, både fra eksternt og internt hold, må gjennomgås og vurderes konkret i forbindelse med arbeidet med revisjonen av forskriften.

2.8. Forholdet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften

Vurderingen under dette punktet er basert på informasjon hentet fra følgende kilder:

- Innspill fra eksterne
- Ekstern spørreundersøkelse
- Intern spørreundersøkelse
- Erfaring fra saksbehandlingen

Spørreundersøkelsen avdekker at det er liten kunnskap om samtrafikkforskriften med tilhørende TSI-er hos virksomhetene. Det er også kommet inn innspill om behov for opprydding i grensesnittet mellom samtrafikkforskriften og sikkerhetsforskriften. Her er nok også ”dobbelreguleringen” av bestemmelsene om tillatelse til å ta i bruk med på å utydeliggjøre skillet.

Videre er det helt klart at det som hovedregel ikke er ønskelig med nasjonale tekniske krav på de områdene som dekkes av TSI-er. Dette innebærer at vi må ta en kritisk gjennomgang av de nasjonale tekniske kravene og vurdere å ta ut eventuelle krav som også er dekket i TSI-er som er implementert. På områder som er dekket av TSI-er, men der TSI-ene ennå ikke er implementert, må vi i en overgangsperiode beholde de nasjonale tekniske kravene, men det er da viktig at disse kravene blir vurdert opphevet etter hvert som TSI-ene tas inn som norske forskrifter.

2.9. Implementeringen av de aktuelle delene av sikkerhetsdirektivet

Implementeringen av sikkerhetsdirektivets kapittel II, utvikling av sikkerhet og sikkerhetsstyring, ble gjennomført i sikkerhetsforskriften. Arbeidsgruppen har foretatt en systematisk gjennomgang av jernbanesikkerhetsdirektivet og sikkerhetsforskriften. I tillegg har vi sett hen til den svenske og danske implementeringen av kravene til sikkerhetsstyringssystem i sikkerhetsdirektivet.

Da implementeringen av sikkerhetsdirektivet ble gjennomført vurderte tilsynet det slik at det ikke var nødvendig å implementere direktivet ord for ord, så lenge intensjonen i sikkerhetsdirektivet ble gjennomført. Arbeidsgruppen vurderer det likevel slik at vi ved denne gjennomgangen av forskriften, bør holde oss så nært opp til ordlyden i sikkerhetsdirektivet som mulig for å sikre oss at vi ikke ufrivillig endrer innholdet i bestemmelsene. Det bør også foretas en kritisk gjennomgang de nasjonale kravene til sikkerhetsstyring og vurdere om disse er nødvendige.

Vi må også vurdere strukturen på denne delen av forskriften. Den danske forskriften har en annen oppbygging enn den norske og ligner mer på oppbyggingen av kvalitetsstandarder som reflekterer Demings kvalitetshjul (”Plan – Do – Check – Act”).

Det er også kommet et nytt direktiv som endrer sikkerhetsdirektivet i forhold til felles sikkerhetsindikatorer. Per i dag er det usikkert når dette direktivet vil bli tatt inn i EØS-avtalen, men når det blir tatt inn, må det tas inn bestemmelser om sikkerhetsindikatorer i sikkerhetsforskriften. Videre er det også kommet et kommisjonsvedtak vedrørende felles metode for vurdering av sikkerhetsmål. Dette vedtaket retter seg mot medlemsstaten og legger ingen plikter direkte på jernbaneverksselskapene. Vedtaket er implementert i egen forskrift. Det bør likevel vurderes om hele eller deler av sikkerhetsdirektivets artikkel 7 om felles sikkerhetsmål skal tas inn i sikkerhetsforskriften.

Videre er det også kommet en ny forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering, jf. sikkerhetsdirektivets artikkel 6 nr. 3 bokstav a. Den er implementert som egen forskrift (12. mars

2010). Det bør vurderes om det skal henvises til den i den nye forskriften og eventuelt fastsettes bestemmelser om når denne metoden skal benyttes.

3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende vurderes i forbindelse med det videre arbeid

1. Sikkerhetsforskrift deles opp i tre forskrifter:
 - forskrift om sikkerhetsstyring
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for infrastruktur og tillatelse til å ta i bruk på de områder som ikke dekkes av samtrafikkforskriften
 - forskrift om nasjonale tekniske krav for rullende materiell (eget prosjekt)
2. Den delen som regulerer sikkerhetsstyring må gjennomgås på nytt. Strukturen på denne delen må også vurderes og det anbefales at strukturen reflekterer Demings kvalitetshjul.
3. Det bør fremdeles være kommentarer til forskriften, men det bør i tillegg gis ut veiledninger på sentrale temaer
 - Kommentarene bør vurderes å gjøres mer overordnet
 - Veiledningen kan gi mer detaljerte forklaringer på en mer pedagogisk måte, samt en enhetlig utforming (layoutmessig)
4. Det bør foretas en harmonisering av sikkerhetsforskriftens begreper i forhold til andre forskrifter på jernbaneområdet og i forhold til EUs regelverk. I tillegg bør det også foretas en harmonisering i forhold til andre relevante myndigheters regelverk i den grad dette er mulig.
5. Begrepet "sikkerhetsmessig forsvarlig drift" er uklart for mange. Det er behov for å gi mer utfyllende forklaringer om hva som ligger i begrepet i kommentarene til ny(e) forskrift(er).
6. Det er en del sentrale begreper knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsstyringssystem som er uklare og som bør forklares nærmere eller defineres, f.eks. "sikkerhetsstyring", "risikanalyse", "akseptkriterier", "barrierer". Det bør også vurderes om det skal skrives egne veiledninger for enkelte temaer. Det er også områder som er uklart regulert og som må klargjøres enten i forskriften og/eller i kommentarer/veiledning.
7. Det bør fortrinnsvis benyttes funksjonelle krav i forskriften.
8. Tilsynet må gjennom både kommentarer og veiledning kommuniserer klarere hva som menes med funksjonelle krav og hvilke friheter og muligheter dette gir virksomhetene, men også hvilket ansvar som dette pålegger virksomhetene i forhold til sikker drift.
9. Kravene til øverste ledelse må tydeliggjøres i ordlyden i bestemmelsene om sikkerhetsstyring. En deling av forskriften vil også kunne være med på å tydeliggjøre ledelsens ansvar i forhold til sikkerhetsstyring.
10. Kravene til styring av leverandører er ikke godt nok regulert i dag. Ordlyden i forskriften må tydeliggjøre virksomhetenes ansvar i forhold til å sikre at sikkerhetsstyringssystemet også ivaretar forholdet til leverandørene.

11. Det bør vurderes om bestemmelsene vedrørende søknad om tillatelse til å ta i bruk kun skal dekke de områdene som ikke er dekket av samtrafikkforskriften. I tillegg må det finnes en bestemmelse om nasjonal godkjenning av STM.
12. Dersom det skal/må være egne krav til tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og rullende materiell bør dokumentasjonskravene til melding og søknad om tillatelse harmoniseres i forhold til prosessen i CENELEC-standardene.
13. Det bør som hovedregel ikke finnes nasjonale tekniske krav på de områdene som er dekket av samtrafikkforskriften og TSI-er.
14. Ordlyden i bestemmelsene vedrørende sikkerhetsstyring bør ligge så nært opp til sikkerhetsdirektivets ordlyd som mulig. De nasjonale bestemmelsene om sikkerhetsstyringssystem bør vurderes på nytt og kun benyttes i de tilfellene der sikkerhetsdirektivet mangler bestemmelser eller for å tydeliggjøre bestemmelser i sikkerhetsdirektivet.
15. Må vurdere om og eventuelt hvordan endringen til sikkerhetsdirektivet vedrørende felles sikkerhetsindikatorer og beregning av ulykkeskostnader, endringer til sikkerhetsdirektivet vedrørende verksteder m.m. og forordning om felles sikkerhetsmetode for risikovurdering skal tas inn i den nye sikkerhetsforskriften.