

Statens jernbanetilsyn
Postboks 7113 St. Olavs plass
0130 Oslo

CargoNet AS

Besøksadresse:
Dyvekes vei 2

Postadresse:
Postboks 1800 Sentrum
0048 Oslo

Telefonnr: +47 41571440
E-post: post@cargonet.no

Giro: 1503.11.46280
Org.nr: NO 983 606 598 MVA

www.cargonet.no

Henvendelse til: Torill Møklebust
Deres ref:
Saksref:
Dato: 02.06.2017

Høring av forslag om å oppheve togframføringsforskriften og ERTMS-togframføringsforskriften

Kommentarer fra CargoNet

Innledning

Statens jernbanetilsyn har invitert til høring vedrørende oppheving av Togframføringsforskriften og ERTMS-togframføringsforskriften.

Statens jernbanetilsyn redegjør i høringsnotatet for at TSI OPE nå gjøres til forordning og at det gjennom dette ikke kan tillates egne forskriftsfestede regler for togframføring i Norge. Det vises samtidig til at Sverige eller Danmark heller ikke har forskriftsfestede regler.

Det er fordeler og ulemper knyttet til dette. CargoNet har derfor merknader til høringsforslaget. Sammenfattet knytter disse kommentarene seg til temaer som:

- Konsekvensutredning – herunder driftsmessige konsekvenser og kostnader
- Risikoanalyse
- Implementeringsstrategi og krav til aktørene
- Mulighetene for å kunne etablere tilstrekkelige utdypenderegler for en sikker drift av jernbanen
- Tidspunkt for ikrafttredelse

Regelverksutvikling i Norge

Reglene for togframføring i Norge har vært i kontinuerlig utvikling siden starten i 1854 og har vært en blanding mellom regler gitt i lov og mer interne regelverk hos privat- eller statsbanen. Det foreligger lite eller ingen kommentartekster til lov, forskrift og regler ut over Trygve Johannesens skrift fra 1957. Det foreligger derfor kun begrenset dokumentasjon på reglernes utvikling og bakgrunn fra sekstitallet og fram til i dag. I høringen redegjøres det noe for regelverksutviklingen fra 1996 til dags dato.

Konsekvensutredning, risikoanalyse og implementeringsstrategi/-prinsipp

Konsekvensutredning – konsekvenser for bransjen

CargoNet kan ikke se av det oversendte materialet at det er utarbeidet noen konsekvensutredning eller risikoanalyse av endringen ut over fire avsnitt i punkt 7 på side 9 i høringsnotatet.

I en så omfattende endring, som vi vurderer dette som, er det utfordrende for de enkelte aktørene i jernbanebransjen i Norge å ha tilstrekkelig oversikt over alle forhold i norsk og internasjonalt regelverk slik at det ikke kan forventes at alle ulemper, utilsiktede konsekvenser eller farer kommer med i høringsuttalelsene.

En detaljert konsekvensutredning hadde derfor etter vårt syn vært naturlig i en slik sak.

Togramføringsforskriften inneholder en rekke regler og bestemmelser som er gitt av myndighetene og som antagelig ikke kan/skal videreføres i et nytt regime hvor TSI OPE vil være det eneste gjeldende regelverket i noen utvalgte tema.

Ut fra pkt. 7 i høringsnotatet kan det synes som at endringene kun vil medføre byråkratiske konsekvenser. Dessverre mener vi dette ikke er korrekt og illustrerer med et eksempel:

TSI OPE pkt. 4.2.2.6.1 krever, i den norske uoffisielle oversettelsen, at alle kjøretøy skal være tilkoblet det gjennomgående automatiske bremseanlegget. Vi kan ikke forstå annet enn at dette betyr at det fra 1. januar 2019 vil være forbudt å kjøre med utilkoplet hjelpelokomotiv. Dette medfører store konsekvenser for blant annet toget som frakter flydrivstoff til Gardermoen. Dette toget kjøres med utilkoplet hjelpelokomotiv fra Loenga-Bryn. I den nye situasjonen må det legges inn minst 20 minutter opphold i Bryn for å kople fra hjelpelokomotivet og for at dette skal kunne kjøres unna etter at flydrivstofftoget har forlatt Bryn. Med kvartersrute på lokaltogene blir dette antagelig krevende å få til.

Alternativt kan toget gå med hjelpelokomotiv helt til Gardermoen med de kostnader dette medfører og derigjennom fare for tap av transporten til vei. I det vedlagte dokumentet «*utkast til gjennomføringsplan*» heter det til det relevante punktet at reglen allerede har samsvar og er tatt inn i togramføringsforskriften. Dette stemmer for så vidt, men det er altså andre regler i forskriften som utdypet dette og tillater bruk av utilkoplet hjelpelokomotiv.

Daværende Jernbanelovverket ønsket i 2013 å fjerne muligheten for kjøring av utilkoplet hjelpelokomotiv med bakgrunn i TSI OPEs formulering. Den gang argumenterte jernbanevirksomhetene for at dette neppe var TSI OPEs hensikt i det slik kjøring er vanlig også i Tyskland og Østerrike. I den tyske språkversjonen er formuleringene slik at kjøring med utilkoplet hjelpelokomotiv kan forstås som tillatt. Jernbanevirksomhetene vant fram med sin vurdering den gang, og CargoNet opprettholder bekymringen om at feil eller ulik europeisk tolking av forordningen kan medføre store økonomiske og driftsmessige konsekvenser uten at dette er klarlagt før forordningen trer i kraft.

CargoNet har ikke full oversikt over alle mulige scenarier som følge av regelendringer som eksemplifisert ovenfor. Dette må, etter vårt syn, bli konsekvensutredet grundigere enn det vi leser av det oversendte materialet.

Opplæring

SJT fremholder at «Tilsynet kan ikke se at endringsforskriften vil medføre behov for opplæring av operativt personell». CargoNet er uenig i dette, men kan heller ikke fullt ut vurdere behovet for opplæringen nå. Som tilsynet skriver i pkt 7 må «(...) virksomhetene [må] hjemle sitt interne regelverk opp mot TSI OPE». Samtidig med at vi kan forvente omstruktureringer fra infrastrukturforvalter(e) kan dette bety omfattende omlegginger av de operative dokumentene. Dette vil nødvendigvis medføre behov for opplæring av det operative personellet.

Risikoanalyse

CargoNet kan ikke se av det oversendte materialet at endringene er risikoanalysert. Der er derfor vanskelig å ta stilling til om endringen vil føre til økt eller svekket sikkerhet på norsk jernbane. Særlig er endringen hvor reglene endres fra forskrift til å reguleres av det enkelte jernbaneforetak og infrastrukturforvalter stor og burde vært systematisk vurdert. SJT fremhever i pkt. 7 at det kan være en fordel at endringer kan skje raskere enn tidligere, men det er ikke vurdert noe om en ytterligere oppsplitting av ansvaret mellom de ulike aktørene kan få konsekvenser for helheten i regelverket og felles risiko.

Eksempelvis:

- Hvordan skal infrastrukturforvalter sikre brukerperspektivet når regler eller prinsipper endres?
- Hva om det oppstår flere infrastrukturforvaltere i Norge? For eksempel ved større utbyggingsprosjekter slik som Staten opprettet «Nye Veier» og eventuelle OPS-samarbeid i større utbyggingsprosjekter?
- Hvordan skal jernbaneforetakene sikre infrastrukturforvalters perspektiv når regler eller prinsipper endres?
- Hvordan og hvor ofte kan regler og prinsipper endres?

- Hvordan skal opplæringsssentre forholde seg til ulike løsninger på samme problemstilling i ulike jernbaneforetak og hos ulike infrastrukturforvaltere
- Er det forhold omkring tema som ikke ansees som samtrafikkkomponent i forordningen som i dag er reglet i forskrift og hvor forskriften bidrar til opprettholdelse av sikkerhetsnivået?

Implementeringsstrategi/-prinsipp – mulighet for ytterligere regler for å opprettholde fullstendig sikker drift av jernbane

I høringsnotatet fremkommer det i punkt 1 at TSI OPE er en forordning og «(...) skal gjennomføres i norsk rett «som sådan» (...).

Videre heter det i høringsnotatets pkt. 3.1 at:

«Som det fremgår i ERAs veiledning til TSI OPE10 gir TSlen ikke en uttømmende beskrivelse av jernbanedrift, og skal derfor anvendes sammen med andre relevante rettsakter som inneholder krav som angår drift av jernbane. Selv om TSI OPE for eksempel fastsetter visse operative krav, omhandler ikke TSlen alle elementer som er nødvendige for å sikre fullstendig sikker drift av jernbane, som kreves av sikkerhetsstyringssystemet.»

Samtidig skriver SJT i punkt 7 at *«Tilsynet vil imidlertid påpeke at enkelte av de nye bestemmelsene i tillegg B avviker noe fra norsk regelverk og krever at infrastrukturforvalter må foreta en risikovurdering. Dette gjelder bestemmelser som får anvendelse ved feil og uregelmessigheter.»*

Det er vanskelig for CargoNet å forstå tilsynets forventning til hva som skal gjennomføres eller risikovurderes i dette spørsmålet. Om forordningen skal implementeres «som sådan» er det vanskelig å se for seg hvilke tiltak som kan gjennomføres lovlig ut over å stoppe virksomheten. Særlig sett hen til tilsynets uttalelse i pkt. 2.3 hvor det i fjerde avsnitt skrives *«I veiledningen er det beskrevet at det ikke er tillatt å ha bestemmelser som skal være interne hos virksomhetene og bestemmelser om forhold som er dekket av TSI OPE».*

Det må fremkomme tydelig og eksplisitt i en eventuell forskrift om innføring av TSI OPE hvordan implementeringen skal foregå og hva som eventuelt skal analyseres og i så fall hvilke tiltak som er lovlige. SJT har tilsynelatende identifisert problemstillingen, men av det foreliggende materialet synes det ikke som om det er tatt stilling ut over *«noe ulikt reglene i Norge»* som det er eksempelvis beskrevet i pkt. B6 og B7 i «Utkast til gjennomføringsplan».

Flere av reglene gitt i Annex B er delvis konkrete, men ikke konkrete nok. I hvilken grad har infrastrukturforvaltere og jernbanevirksomheter anledning til å utdype og presisere disse ref. høringsnotates pkt. 2.3 tredje avsnitt?

Som eksempel (ikke uttømmende liste):

- Regel B1 Sanding: (...), *skal togføreren alltid ha tillatelse til å benytte sand, (...)* Betyr dette at det alltid er tillatt å bruke sand eller må tillatelse innhentes og i så fall fra hvem og på hvilken måte? Skal begrepet «togfører» gjeninnføres, men nå som betegnelse på det vi nåværende regelverk definerer som «fører»? Siste strekpunkt antyder at det kun er tillatt å teste sandingsanlegget på motorvogner. Menes det her trekraftkjøretøyer generelt eller vil det ikke være tillatt å teste sandingsanlegg på mer tradisjonelle lokomotiver? Reglen er markert med at det er samsvar mellom eksisterende regelverk og TSI OPE.
- Regel B2 Togavgang: Det benyttes begreper som «tillatelse til togbevegelse», men ingen ting om hvordan en slik tillatelse gis. Kan infrastrukturforvalter utdype forordningen i slike spørsmål?
- Regel B11 Tillatelse til å passere et stoppsignal: Her benyttes begrepet «togekspeditør» og ikke «togleder». Det er ikke beskrevet hva tillatelsen skal inneholde eller hvordan den skal gis. Har infrastrukturforvalter anledning til å utdype reglen eller vil dette være i strid med forordningen? Vi registrere at punktet i TSI OPE Appendix A «Regler for ERTMS» pkt. 6.39 er vesentlig mer detaljert enn regel B11.

Rettsstilstand – forrang

TSI OPE er utgitt i alle offisielle EU-språk. Imidlertid merker vi oss at SJT har valgt å benytte en uoffisiell norsk oversettelse fra FOR-2012-06-19-564 som grunnlag for høringsnotatet og «Utkast til gjennomføringsplan». Dette skaper usikkerhet for oss om oversettelsen er korrekt og om dette kan ha medført følgefeil som igjen får konsekvenser for denne høringsrunden. Vi mener det må angis hvilket eller hvilke av EU-dokumentene som er den korrekte versjonen og har forrang. Det må bedre beskrives hvordan det er sikret at den norske uoffisielle oversettelsen er korrekt i materielle forhold. Vi har ovenfor vist et eksempel vedrørende kjøring av utilkoplet hjelpelokomotiv hvor språkversjonen synes å ha betydning.

Grensesnitt og gjennomføring av endringen hos infrastrukturforvalteren BaneNOR og jernbanevirksomhetene

Grensesnitt

Flere steder i høringsnotatet omtaler SJT at ikke alle grensesnitt mellom infrastrukturforvalter og jernbaneforetak er regulert, kun grensesnitt hva gjelder samtrafikk. Vi savner en definisjon/beskrivelse av hva «samtrafikk» er vurdert som i denne sammenhengen. At ikke skifting og arbeid i spor ikke er en del av «samtrafikk» er ikke umiddelbart opplagt for oss.

Infrastrukturforvalters ansvar for regler – vurdering av grensesnitt – tidspunkt for ikrafttredelse

Infrastrukturforvalteren BaneNOR har opplyst jernbanevirksomhetene om at de kommer til å ta ansvar for å omarbeide de deler av togframføringsforskriften som de mener er relevante fra infrastrukturforvalters side. Reglene vil også vurderes om de er i strid med forordningen eller ikke. BaneNOR har signalisert at de trenger (minst) fem måneder til dette etter at ny forskrift endelig er fastsatt. BaneNOR vurderte også at de som statsforetak var pliktige til å sende dette på offentlig høring – tre måneders frist. Det er altså per dags dato uklart hvordan BaneNOR vil vurdere grensesnitt mellom infrastrukturforvalter og jernbanevirksomhet. Det er heller ikke klart hvordan Skifting skal håndteres i regelverket. Deretter skal hver enkel jernbanevirksomhet omarbeide sine bestemmelser og gjennomføre nødvendig opplæring.

På bakgrunn av dette er det CargoNets vurdering at 1. januar 2019 synes å være en svært kort frist for en så omfattende endring.

Oppfølging fra SJT

SJT har signalisert at det vil gjennomføres revisjoner på implementeringen relativt kort tid etter 1. januar 2019. For forutsigbarhet hos jernbanevirksomhetene er det viktig at reglene som er gjeldende fra denne datoen er tydelige nok til at implementeringen kan skje mest mulig korrekt fra start slik at større om mindre endringer unngås kort etter ikrafttredelsen.

Opphevelse av ERTMS-forskriften

CargoNet støtter forslaget om å oppheve ERTMS-forskriften og implementere disse reglene i felles forskrift med øvrig togframføring. Erfaringene etter at systemet og reglene har vært i bruk i noen tid tilsier at det ikke er behov for en egen forskrift for ERTMS, men at disse reglene med fordel kan håndteres innenfor det ordinære regelverket.

Med hilsen



Torill Møklebust
Direktør Sikkerhet & HR