

## **Prosjekt TPT – metodikk og regelverk**

Delrapport 2

Evaluering av tilsynsmetodikk og regelverk

## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>3</b>
1.1	Bakgrunn.....	3
1.2	Mandatet for evalueringen .....	3
1.3	Overordnende føringer.....	3
1.4	Innholdet i evalueringsrapporten – Avgrensninger .....	4
1.5	Funn i kartleggingsrapporten som er av betydning for evalueringen .....	4
1.6	Arbeidsform.....	5
<b>2</b>	<b>Hva skal vi føre tilsyn med? .....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Fornyelse av tilsynsmetodikk .....</b>	<b>8</b>
3.1	Tilsynsmetodikk .....	8
3.2	Risikobasert utvelgelse av tilsynsobjekter .....	14
3.3	Oppfølging av tilsyn (pålegg) .....	15
3.4	Harmonisering av tilsyn mot andre relevante myndigheter .....	15
3.5	Reaksjoner for å sikre at avvik rettes og gjentakelse forhindres .....	16
3.6	Oppfølging av ulykker og uønskede hendelser .....	16
3.7	Oppfølging av TPT-rapporteringer.....	17
3.8	Avholdelse av driftsledereksamen og utstedelse av sertifikater .....	18
<b>4</b>	<b>Fornyelse av regelverket.....</b>	<b>19</b>
4.1	Regelverket.....	19
4.2	Tjenestedirektivet.....	20
4.3	Struktur på regelverket.....	21
4.4	Funksjonelle krav og tekniske krav .....	22
4.5	Problemstillinger knyttet til enkelte juridiske tema .....	23
4.5.1	Krav til bygging av taubaner .....	23
4.5.2	Krav til drift.....	24
4.5.3	Konsesjon og tillatelse til drift av taubane .....	24
4.5.4	Driftstillatelse og sikkerhetsmessig godkjenning .....	25
4.5.5	Forsikring.....	27
<b>5</b>	<b>Anbefalinger .....</b>	<b>28</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Oppgavene knyttet til tilsyn med taubaner og med fornøyelsesinnretninger i tivoli og fornøyelsesparker ble overført fra Det norske Veritas (DNV) til Statens jernbanetilsyn (SJT) med virkning fra 01.01. 2012. Høsten 2011 ble det gjennomført et forberedende arbeid både på det administrative og på det tilsynsfaglige området for å sikre kontinuitet i virksomheten fra oppstartdatoen. Den tilsynsfaglige gjennomgangen avdekket store forskjeller i tilsynsmetodikk og regelverk mellom jernbane og TPT-området. I tildelingsbrevet for 2012 fra Samferdselsdepartementet (SD) heter det at en skal " - - - utvikle og leggja om til ein meir moderne tilsynsmetodikk i åra framover".

På denne bakgrunn ble det nedsatt et eget prosjekt knyttet til regelverk og tilsynsmetodikk i TPT. Prosjektets varighet strekker seg fra 21.05. 2012 til 31.05. 2015. Formålet med prosjektet er å evaluere tilsynsmetodikk og regelverk på områdene, og komme med forslag til modernisering og forbedringer.

Det følger av prosjektmandatet at prosjektet skal gjennomføres i fire trinn:

- 1) Kartlegging av regelverk og tilsynsmetodikk for taubaner og fornøyelsesinnretninger
- 2) Evaluering av regelverk og tilsynsmetodikk for taubaner og fornøyelsesinnretninger med anbefaling om eventuelle endringer
- 3) Kartlegging og evaluering av gebyrstruktur for tilsyn med taubaner og fornøyelsesinnretninger
- 4) Utarbeidelse av endringer i regelverk og tilsynsmetodikk.

Kartleggingsrapporten ble behandlet i styringsgruppemøte nr. 4 den 22.04. 2013, og er ment å gi uttrykk for status på avgivelsestidspunktet. Kartleggingsrapporten er grunnlaget for denne evalueringsrapporten, men det har også vært nødvendig å supplere rapporten på flere områder hvor den ikke omtaler aktuelle problemstillinger, eller hvor det har vært nødvendig å presisere og ev justere faktabeskrivelsene av ulike grunner.

## 1.2 Mandatet for evalueringen

En overordnet målsetting for prosjektet generelt er en modernisering av tilsynsmetodikken og tilhørende regelverk. Prosjektet skal i evalueringsfasen komme med anbefalinger til fremtidige løsninger. Prosjektet skal redegjøre for hvordan sikkerhetsaspektet ivaretas ved valget av ulike løsninger.

Prosjektet skal vurdere

- Styrker og svakheter ved dagens metodikk og regelverk
- Dagens metodikk og forventede endringer i relasjon til løsninger i andre land
- Relevante løsninger og erfaringer fra andre bransjer
- Metodikk og rammeverk for jernbaneområdet opp mot TPT-området
- Nødvendige endringer i metodikk
- Mulige konsekvenser av endringer og av ikke å foreta endringer.

## 1.3 Overordnede føringer

I arbeidet med utarbeidelsen av rapporten er følgende føringer i mandatet lagt til grunn:

- Sikre et regelverk som ivaretar tilfredsstillende sikkerhet for bransjen
- Sikre enhetlige prinsipper for tilsynsmetodikk

- Sikre at tilsynsmetodikk og regelverk er i tråd med gjeldende norske og internasjonale regler og anbefalinger, og skal ta hensyn til forventede endringer i rammeverket
- Avstemme vår tilsynsmetodikk mot generelle, anerkjente, bransjeuavhengige prinsipper og anbefalinger for tilsyns- og revisjonsvirksomhet (herunder jernbane i SJT)
- Endringer i regelverk og metodikk må planlegges og gjennomføres på en slik måte at tilfredsstillende sikkerhet ivaretas også i implementeringsfasen

Oppsummert skal regelverket og tilsynsmetodikken på de ulike tilsynsområdene SJT forvalter, med mindre det er relevante forhold som taler i mot det, være utformet etter samme prinsipper.

## **1.4 Innholdet i evalueringsrapporten – Avgrensninger**

Rapporten er inndelt i tre hovedområder, og disse omhandler spørsmål om:

- hva vi skal føre tilsyn med
- hvordan tilsynsmetodikken skal være, og
- hvordan regelverket skal innrettes.

Det følger av prosjektmandatet at implementeringen skal etableres som eget prosjekt. Rapporten omhandler derfor ikke forhold knyttet til opplæring, veiledning og informasjon, som vil være nødvendig under implementeringen av ny tilsynsmetodikk og nytt regelverk.

Rapporten omtaler heller ikke spørsmål om fremtidig organisering og regulering av arbeidet med magnetinduktiv prøving av ståltau (MIP), all den tid det allerede er bestemt at oppgaven i fremtiden ikke skal tilligge Statens jernbanetilsyn. MIP er viktig for sikkerheten ved taubaner, da ståltauet er den viktigste og mest kritiske komponenten ved en taubane. MIP er en metode for å sjekke om kvaliteten på ståltauet er akseptabel. I forbindelse med overføringen av Taubanetilsynet til Statens jernbanetilsyn ble det forutsatt at MIP skulle vurderes satt ut til andre virksomheter. Før dette kan skje må det foretas en gjennomgang av forskrift om ståltau til taubaner og kabelbaner for å sikre at kravene som det skal føres tilsyn etter er på riktig nivå.

Forhold knyttet til fremtidig rekruttering er ikke en del av evalueringsrapporten.

## **1.5 Funn i kartleggingsrapporten som er av betydning for evalueringen**

Kartleggingsrapporten er, som nevnt ovenfor grunnlaget for evalueringsfasen av prosjektet.

Hovedformålet med kartleggingsrapporten var å dokumentere arbeidet og resultatet fra kartleggingsfasen av prosjektet. Den beskriver nå-situasjonen hva gjelder regelverk og tilsynsmetodikk.

Kartleggingen omfatter det regelverket som setter krav til aktørene samt til taubanene og fornøylesinnretningene. I tillegg er grensesnittene mot andre myndigheter kartlagt.

Kartleggingen av metodikk omfatter tilsynets organisering og arbeidsprosessene knyttet til tilsynsaktiviteten. I tilknytning til kartlegging av arbeidsprosessene, er interne rutiner, skjemaer, sjekklister etc. identifisert.

Viktige arbeidsverktøy som databaser etc. er kartlagt.

Det er gjort en gjennomgang av tilsynsobjektene for å få et bilde av omfang, kompleksitet, eierforhold etc.

Eksisterende informasjon om ulykkeshistorikk og risikonivå er samlet.

Nedenfor er sentrale funn i kartleggingen oppsummert:

*Taubane:*

- Det er stor geografisk spredning av anleggene.

- Den overveiende delen av anleggene har sesongdrift
- Det er stor variasjon i hvordan eierskap og drift av anleggene er organisert.
- Den formelle kompetansen til de som har driftsansvar er, med få unntak, gjennomgående lav. Utstrakt bruk av sesongarbeid gir liten stabilitet i bemanningen.
- Det er store ulikheter mellom hvordan tilsynet utøves på jernbaneområdet, og på taubaneområdet.
- Det er også ulikheter mellom hvordan tilsynsutøvelsen foregår på taubaneområdet og i andre bransjer.
- Det er ikke juridisk entydig forståelse hvilke taubaner som er underlagt tilsyn fra SJT
- På flere områder er det utfordringer knyttet til forståelsen av gjeldende regelverk, noe som igjen har konsekvenser for utføringen av tilsyn.
- På enkelte områder er det uklart hvor langt en hjemmel for pålegg rekker.
- Selv om EUs taubanedirektiv er en plattform for det europeiske regelverket, er de nasjonale regelverkene i Europa ulike.
- De periodiske (årlige) besiktelsene er ressurskrevende, med periodevis mye reisevirksomhet i store deler av landet.

#### *Park- og tivoli:*

- Det er stor geografisk spredning av innretningene.
- Den overveiende delen av innretningene har sesongdrift
- Det er stor variasjon i hvordan eierskap og drift av anleggene er organisert.
- Bortsett fra de store fornøylesparkene, er den formelle kompetanse med få unntak gjennomgående lav. Utstrakt bruk av sesongarbeid gir liten stabilitet i bemanningen.
- Det er meget stor variasjon mellom de ulike innretningene.
- Grensene for hvilke innretninger det skal føres tilsyn med er ikke klar
- Det er store forskjeller mellom hvordan tilsynet utøves på jernbaneområdet, og på park- og tivoliområdet.
- Det er også ulikheter mellom hvordan tilsynsutøvelsen foregår på park- og tivoliområdet, og i andre bransjer.
- Det finnes ikke EU-direktiv på området, og følgelig er de nasjonale tilsynsregelverkene i Europa ulike.
- På flere områder er det utfordringer knyttet til forståelsen av gjeldende regelverk, noe som igjen har konsekvenser for utføringen av tilsyn.
- På enkelte områder er det dobbeltregulering ved at ulike tilsyn har ansvar for å føre tilsyn med samme tilsynsobjekt på samme saksområde.
- På enkelte områder er det uklart hvor langt en hjemmel for pålegg rekker.
- De periodiske (årlige) besiktelsene er ressurskrevende, med periodevis mye reisevirksomhet i store deler av landet.

## **1.6 Arbeidsform**

For å sikre tilstrekkelig fremdrift under arbeidet med evalueringsrapporten, og ikke minst sørge for at alle medarbeidere på TPT har blitt involvert i prosessen, ble det besluttet å organisere arbeidet gruppevis. Det ble etablert tre arbeidsgrupper med hver sin gruppeleder. Hver gruppe har hatt i oppdrag å evaluere sin del av kartleggingsrapporten. Gruppelederne har ukentlig rapportert om evalueringsarbeidet og fremdriften til kjerneteamet. Arbeidet i grupper ble avsluttet 01.07.2013.

Alle medarbeidere på TPT fikk etter sommerferien tilsendt utkast til evalueringsrapport, og hver enkelt ble bedt om å komme med innspill til utkastet. Alle ansatte på TPT kom med innspill.

Den 26.08.2013 ble det avholdt møte med referansegruppen, hvor hovedpunktene i rapporten ble belyst. Medlemmene i referansegruppen har også fått tilsendt utkastet til evalueringsrapport for eventuelle kommentarer.

## 2 Hva skal vi føre tilsyn med?

### Beskrivelse:

Taubaneloven av 1912 regulerer anleggelse av taubaner og løipestrenger med videre. Imidlertid er løipestrenger ikke omtalt i den innledende bestemmelsen i § 1, som kun omtaler tillatelser til anlegg og drift av taubaner, herunder skitrekking. Etter loven er ikke løipestrenger avhengig av konsesjon, men loven inneholder bestemmelser knyttet til avståelse av grunn og plassering av løipestrengen i forhold til vei, elektriske installasjoner mv. Fordi løipestrenger ikke er konsesjonspliktige, har SJT ikke ført tilsyn med løipestrenger.

Det er i dag konsesjonen som avgjør hva det føres tilsyn med. I Samferdselsdepartementets rapport "Tau- og kabelbaner – tilsyn, kontroll og ansvar" fra februar 2008 foreslås det at konsesjonsplikten skal bortfalle. Det vil i så fall bety at en ikke lenger kan knytte tilsynsomfanget til konsesjonene.

SJT fører i dag tilsyn med 810 taubaner som har driftstillatelse. Av disse er 800 for offentlig personbefordring. De resterende 10 er rene godstaubaner. De 800 banene for offentlig personbefordring omfatter skitau, skitrekking, stolheiser, totaubaner og kabelbaner. Disse banene faller inn under definisjonen av taubaner i taubaneloven, og er regulert i egne forskrifter. Når det gjelder de 10 godstaubanene, er dette baner som enten er lengre enn 2 kilometer eller som går over annenmanns grunn. Disse banene er også omfattet av taubaneloven, og er nærmere regulert i forskrift om godstaubaner. I tillegg finnes det ytterligere typer godstaubaner som omfattes av lov og forskrift om godstaubaner hvor det ikke føres tilsyn. SJT fører også tilsyn med tre kabelbaner som har tillatelse til offentlig personbefordring. I tillegg finnes det i Norge 30 - 40 personførende kabelbaner som kun benyttes til arbeidsformål, og som derfor faller utenfor SJTs tilsynsområde. For øvrig føres det tilsyn med en kabelkran.

Dessuten er det en del anlegg hvor det i dag føres tilsyn, men hvor det er uklarerheter med henblikk på forankringen i regelverket. Dette gjelder bl.a. en elvestol, to vannskitrekking og to rodelbaner. Ved enkelte anlegg hvor det ikke føres tilsyn, er det vanskelig å finne det juridiske grunnlaget for dette. For eksempel gjelder dette for en del godstaubaner.

På park- og tivoliområdet fører SJT tilsyn med over 800 innretninger, som omfatter innretninger i fornøyelsesparker, oppblåsbare innretninger i lekeland, norske og utenlandske omreisende tivolier, utleieforetak, vannrutsjebaner i og utenfor fornøyelsesparker, høydeparker og ziplines, og gokartutleie. Til sammen er innretningene samlet i 265 virksomheter.

Tivolilovens definisjon av hva som er en fornøyelsesinnretning har skapt uklarerheter med henblikk på hvilke innretninger som faller innenfor lovens definisjon. SJT har orientert KRD om at det er behov for å avklare hva som er å anse som fornøyelsesinnretninger.

Et eksempel på dette er vannsklier med fallhøyde over to meter. De omfattes av loven, men er også regulert i forskrift om badeanlegg, bassengbad og badstuer mv 1996 nr. 592, med hjemmel i folkehelseloven. Det er også uklart hvorfor for eksempel rodeo, bungy-trampoliner, båtutleie, strikkhopping, hoppeputer og hoppeslott utenfor det som kan anses som tivoli eller fornøyelsesparker, omfattes av

tivoliloven, da dette også reguleres av produktkontrollen (forbrukertjeneste) dersom disse ikke er til privat bruk. Videre omfattes lekeinnretninger i tivoli- og fornøylesparker, som også reguleres i lekeplassutstyrsforskriften (DSB), med hjemmel i produktkontrollen.

### **Vurdering:**

Dersom konsesjonsplikten for taubanevirksomhet faller bort, innebærer det at en må definere et annet grunnlag for hvilke anlegg som skal underlegges tilsyn. Et alternativ er at en knytter tilsyn opp mot virksomheter som har driftstillatelse. Hvilke anlegg som skal ha driftstillatelse må fastsettes i forskrift. Det fremstår som naturlig å ta utgangspunkt i dagens tilsynsomfang. I tillegg bør det vurderes om noe skal inngå eller utgå av tilsynsomfanget. I en slik vurdering må sikkerhetsmessige forhold være utslagsgivende.

SJT bør ikke drive tilsyn med anlegg eller innretninger som ikke er omfattet av et regelverk. SJT bør vurdere enten å fjerne disse fra sitt tilsynsområde, eller å utarbeide forskriftskrav. Med mindre det foreligger sikkerhetsmessige forhold som kan tilsi en annen løsning bør SJT ikke utvide omfanget av tilsynet. SJTs ansvar skal begrense seg til sikkerheten for brukerne og tredjepersoner. Innretninger og komponenter som omfattes av tilsyn fra andre tilsynsmyndigheter med samme formål, for eksempel Arbeidstilsynet, bør heller ikke være en del av SJTs tilsynsportefølje.

På taubaneområdet bør det vurderes om dagens ordning knyttet til kabelbaner skal videreføres. Det er i dag kun kabelbaner til offentlig personbefordring som skal omfattes av regelverket. Mellom 30 - 40 personførende kabelbaner som ikke har tillatelse til offentlig personbefordring, men som kun benyttes i arbeidsformål er underlagt Arbeidstilsynet. Det har tidligere vært stilt spørsmål om disse bør underlegges tilsyn fra SJT. Dersom en skulle utvide omfanget av tilsynet med kabelbaner, er det nødvendig å foreta avklaringer med Samferdselsdepartementet. Imidlertid er ansvarsdelingen mellom SJT og Arbeidstilsynet en etablert ordning, og det foreligger ikke tilstrekkelig erfaringsmateriale i SJT som tilsier at det av sikkerhetsmessige årsaker er nødvendig å innlemme disse kabelbanene i SJTs tilsyn.

Vilkårene som er fastsatt for bygging og drift av godstaubaner bør vurderes, da disse på enkelte områder er uklare og ulogiske. Det vises bl.a. til kriteriet om at bare baner over 2 km lengde eller som går over annenmanns grunn, er omfattet av regelverket. En stor godstaubane på f.eks. 1800 m som i sin helhet går over samme grunneiers eiendom er ikke konsesjonspliktig. En liten bane på 200 m som går over to grunneiers eiendom er konsesjonspliktig. Dette indikerer at det ikke er sikkerhetsaspektet som er lagt til grunn for gjeldende ordning. Videre er risikoen for personskade liten og det transporterte gods har som regel liten verdi. Det bør foretas en gjennomgang av hvorvidt godstaubaner skal være gjenstand for tilsyn, og ev. hvilke typer av godstaubaner som skal omfattes. I en slik gjennomgang bør sikkerhetsmessige forhold veie tungt.

Når det gjelder tilsyn med kabelkraner vises det til at antallet kraner er svært begrenset, og at det trolig ikke finnes andre tilsynsmyndigheter som har tilstrekkelig kompetanse på området. Dette taler for at dagens ordning videreføres.

Fra park- og tivoliområdet er det eksempler på at det er plasseringen av en innretning som er utslagsgivende for om SJT fører tilsyn eller ikke. For eksempel gjelder dette lekeinnretninger i tivoli- og fornøylesparker. Ligger lekeinnretningen i et park- og tivoliområde, omfattes denne av bestemmelsene i tivoliloven. Det motsatte vil være tilfelle om innretningen ligger utenfor. Det bør derfor foretas nærmere avklaringer med henblikk på hva som er en fornøylesinnretning.

Vannskitrekk og rodelbaner bør reguleres i regelverket for park- og fornøylesinnretninger, og ikke i taubanereguleringen, slik situasjonen er i dag. Dette fordi disse innretningene har karakter av å være fornøylesinnretninger.

#### **Anbefaling:**

Tilsynsomfanget på taubaneområdet slik det er i dag videreføres, likevel slik at det foretas sikkerhetsmessige vurderinger med henblikk på om det er banetyper som bør inngå eller utgå av tilsynsomfanget.

Det skal foretas nærmere avklaringer med henblikk på hva som er en fornøylesinnretning.

Vannskitrekk og rodelbanene skal reguleres i park- og tivolilovgivningen.

## **3 Fornyelse av tilsynsmetodikk**

### **3.1 Tilsynsmetodikk**

#### **Beskrivelse:**

##### Taubane:

Hovedelementene i utøvelsen av tilsyn er:

- Driftstillatelse gis for den enkelte taubane. Driftstillatelsen gis til konsesjonshaver og forutsetter at konsesjon er gitt av Fylkesmannen (for kabelbaner gis "tillatelse for drift" av Samferdselsdepartementet).
- Periodisk besiktelse
- Oppfølging av at pålegg er utført
- Rapportering.

I dette kapitlet omtales innholdet i besiktelsen som fører til driftstillatelse og innholdet i periodisk besiktelse, samt oppfølging av pålegg. De øvrige deler er omtalt i egne avsnitt i rapporten.

Det er den enkelte taubane som er gjenstand for tilsyn. Det er primært driftsmessige forhold knyttet til innretningen som inngår i tilsynet.

Ved førstegangstilsynet som fører til driftstillatelse består prosessen av en dokumentasjonsgjennomgang og en førstegangsbesiktelse. Dokumentasjonsgjennomgangen består av en gjennomgang av leverandørdokumentasjonen som i praksis oversendes direkte fra den aktuelle leverandøren. Når taubanen er montert og klar for drift foretas en besiktelse på stedet. Ved taubanen skal det forefinnes en internkontrollhåndbok med et internkontrollsystem.

Dersom inspektøren fra SJT finner at taubanen oppfylder gjeldende krav, gis driftstillatelse på stedet. Finner inspektøren avvik som krever utbedring, gis det pålegg om dette.

Med noen få unntak gjennomføres det årlig besiktelse ved alle taubaner som har driftstillatelse. Disse periodiske besiktelser gjennomføres som avtalte besøk. Det finnes sjekklister for de ulike taubanetyperne.

Rapporteringen fra førstegangs- og periodiske besiktelser skjer i form av håndskrevne påleggsskjema. Påleggene skrives så en gang til på PC senere. Påleggene er svært konkrete, ("skifte brytepinne"), og er i



liten grad systembaserte. Oppfølgingen av påleggene er heller ikke systembaserte, idet det er tilstrekkelig at innretningen melder tilbake ved en signatur i "utførtkolonne" i påleggsskjema at pålegget er utført.

Det er kun få taubaneanlegg som i dag har et tilfredsstillende internkontrollsystem.

#### Park og tivoli:

Hovedelementene i utøvelsen av tilsyn er

- Årlig sikkerhetsmessig godkjenning av den enkelte fornøyelsesinnretning
- Periodisk besiktelse
- Oppfølging av at pålegg blir gjennomført
- Rapportering (fra innretningen til SJT)

I dette kapitlet vil først og fremst innholdet i besiktelsen som fører til sikkerhetsmessig godkjenning og innholdet i periodisk besiktelse, samt oppfølging av pålegg bli omtalt. De øvrige deler er omtalt i egne avsnitt i rapporten.

Det er den enkelte fornøyelsesinnretning som er gjenstand for tilsyn. Det er primært driftsmessige forhold knyttet til innretningen som inngår i tilsynet.

Ved første gangs tilsyn som fører til en sikkerhetsmessig godkjenning foretas en dokumentgjennomgang av leverandørdokumentasjon, driftsprosedyrer, ansvarsforsikring, eierforhold og driftsleder. Ved en besiktelse på stedet foretas en inspeksjon av fornøyelsesinnretningen, driftsforholdene vurderes ut fra et sikkerhetsperspektiv og loggboken for innretningen gjennomgås.

Dersom forutsetningene for godkjenning er til stede, utstedes midlertidig sikkerhetsmessig godkjenning med varighet ut kalenderåret. Dersom avvik blir registrert, gis det pålegg med frist for utbedring.

Fornyelse av den sikkerhetsmessige godkjenningen gjennomføres på grunnlag av en egenrapportering fra eieren av innretningen, etter at SJT har sendt ut et søknadsskjema som eieren må fylle ut og returnere. Til søknadsskjemaet medfølger et årsrapportskjema som også skal vedlegges søknaden.

Med få unntak gjennomføres det en årlig besiktelse av alle fornøyelsesinnretninger. Besiktelsen omfatter inspeksjon av innretningen, stikkprøvekontroll av at pålagte rutiner er på plass, samt gjennomgang av loggbok.

Rapporteringen fra første gangs- og periodiske besiktelser skjer i form av håndskrevne påleggsskjema. Påleggene skrives deretter en gang til på PC. Påleggene er svært konkrete, ("skiltede fotgjengeroverganger skal males i vegbanen"), og er i liten grad systembaserte. Oppfølgingen av påleggene er heller ikke systembaserte, idet det er tilstrekkelig at innretningen melder tilbake ved en signatur i "utførtkolonne" i påleggsskjema at pålegget er utført.

Det er få fornøyelsesinnretninger som i dag har et tilfredsstillende internkontrollsystem.

#### Forholdet til gjeldende løsninger for jernbaneområdet:

Det følger av mandatet for TPT-prosjektet at det ved vurderingen av metodikk og rammeverk bl.a. skal sees hen til eksisterende løsninger for jernbaneområdet. I rapport om tilsynsformer (SJT 2009) er det gjort en utredning om alternative tilsynsformer, og rapporten lister følgende aktuelle måter å føre tilsyn på i forhold til sikkerheten på jernbane:

- Systemrevisjon
- Inspeksjon
- Tilsynsmøte
- Dokumentgjennomgang
- Aktiviteter med elementer av tilsyn:
  - Ledelsesmøte
  - Kontaktmøte
- Aktiviteter som støtter opp under tilsyn
  - Informasjonsformidling
    - Seminar/foredrag
    - Utgivelse av veiledninger
  - Saksbehandling/godkjenning

Det er viktig å merke seg at valg av tilsynsform gjøres ut fra hva som er tema for tilsynet og hvilken del av organisasjonen/enheten som det skal føres tilsyn med. Valg av tilsynsform gjøres ut fra hva som er formålet med tilsynet (ordinært eller ekstraordinært) og også ut fra risikobaserte kriterier som må fastsettes. Slike kriterier kan f.eks. være type og størrelse på driftsorganisasjonen og type kompetanse, kompleksitet av anlegg, erfaring mv.

#### *Systemrevisjon:*

Et systembasert tilsyn vil være koblet sammen med krav om at virksomheten skal ha et styringssystem for å ivareta sikkerheten – et sikkerhetsstyringssystem. Selv om det nødvendigvis må være noen minimumskrav til hva et sikkerhetsstyringssystem skal omfatte, vil omfanget av et slikt system måtte tilpasses den enkelte virksomhet. For en liten og enkel virksomhet vil kravet til sikkerhetsstyringssystemet være betydelig enklere enn kravet til en større og mer kompleks virksomhet med mange og avanserte innretninger.

Systemrevisjon betyr at tilsynet konsentrerer seg om å se hen til at virksomheten har et tilfredsstillende sikkerhetsstyringssystem som etterleves. Gjennom en systemrevisjon vil SJT forberede tilsynet ved å ta en gjennomgang av sikkerhetsstyringssystemet og utarbeide en sjekkliste med spørsmål til virksomheten. Deretter vil revisor/revisjonsteamet dra ut til virksomheten og intervjuer nøkkelpersoner i virksomheten; så vel ledelse som operativt personell. I tillegg observeres driften i virksomheten. Så vel gjennom intervjuene som i forbindelse med at daglig drift observeres, tas det stikkprøver for å verifisere de svar som fremkommer under intervjuene og generelt for å klarlegge etterlevelsen av sikkerhetsstyringssystemet. I denne forbindelsen vil systemrevisjonen både fange opp om sikkerhetsstyringssystemet etterleves og om f.eks. driftsrutinene er hensiktsmessige og at de fungerer. En systemrevisjon forutsetter normalt at det er flere enn en person som deltar i tilsynet. Dette fordi en revisjon forutsetter både revisjons- og fagkompetanse.

Dette innebærer at virksomhetene i større grad bevisstgjøres på at sikkerheten er virksomhetens ansvar og hva virksomheten kan gjøre for å redusere risikoen ved den aktiviteten som drives. Herunder vil virksomheten også på bakgrunn av registrerte avvik måtte se på hvordan deres sikkerhetsstyringssystem skal kunne forbedres.

Systemrevisjon kan omfatte hele eller deler av sikkerhetsstyringssystemet, og hele eller deler av virksomheten. En slik revisjon vil munne ut i en rapport med beskrivelse av avvik og eventuelle observasjoner.

Avvik som avdekkes medfører normalt et pålegg om gjennomføring av korrigerende tiltak. Dette innebærer at virksomheten ikke bare må rette opp den konkrete mangelen, men også må vurdere årsaken til avviket, og på denne bakgrunn finne frem til og iverksette tiltak som er egnet til å fjerne årsaken til avviket. Dermed forhindres gjentagelse og effekten av tiltaket kan evalueres.

### *Inspeksjon*

Den tradisjonelle tilsynsmetodikken går ut på at en inspektør fra en tilsynsetat oppsøker én virksomhet og kontrollerer om regelverket etterlevs. En inspeksjon vil ha et begrenset systemfokus. Eventuelle feil og mangler som inspektøren påpeker må så rettes opp. Hos TPT er påleggene gjerne konkrete med hensyn til hvilke tiltak som skal gjennomføres. Ved inspeksjoner på jernbanesiden registreres det derimot, i likhet med hva tilfellet er ved systemrevisjoner, avvik som virksomheten selv må analysere og finne tiltak mot.

### *Tilsynsmøte*

Tilsynsmøte vil være initiert av tilsynet, og innebærer ikke feltarbeid, dvs. ikke individuelle intervjuer eller observasjoner. Hovedhensikten med et tilsynsmøte vil være å undersøke oppfyllelse av forskriftskrav på et utvalgt og avgrenset område. Resultatene av tilsynsmøtet oppsummeres i en rapport, der eventuelle avvik beskrives.

### *Dokumentgjennomgang*

En dokumentgjennomgang innebærer at en eller flere virksomheter pålegges å sende inn sitt sikkerhetsstyringssystem, eventuelt en avgrenset del av systemet. SJT går gjennom dokumentasjonen og vurderer den opp mot forskriftskravene. Normalt oppsummeres resultatene i en rapport. Ved en dokumentgjennomgang vil etterlevelsen av systemet ikke bli vurdert. Dokumentgjennomgang vil derfor stort sett være aktuelt der virksomheten har en gyldig tillatelse, men der det for tiden er liten eller ingen aktivitet. I tillegg kan dokumentgjennomgang gjennomføres på avgrensede områder, f.eks. for å undersøke om det foreligger gyldig forsikring.

### *Ledelsesmøte*

Et møte mellom SJT ledelse og virksomhetens ledelse. Et slikt møte kan gjennomføres for store virksomheter og der det er fremkommet et særskilt behov for et slikt møte. Innholdet i møtet skreddersys i hvert enkelt tilfelle. Hovedhensikten er dialog og påvirkning, samt å få et inntrykk av ledelsens håndtering og engasjement i sikkerhetsarbeidet. Ledelsesmøtet oppsummeres i en tilsynsrapport som vil ha et referatpreg. Avvik skrives der det er tilstrekkelig informasjon til å skrive revisjonsbevis.

### Bruk av sikkerhetsstyringssystem på TPT-området:

Tilsynet vil foreslå at en ny taubanelov må legge til grunn at virksomheter skal ha et sikkerhetsstyringssystem. Tilsvarende vil også bli foreslått lagt til grunn ved revisjon av tivoliloven. Selv om alle virksomheter skal ha et sikkerhetsstyringssystem er det viktig å merke seg at systemene må tilpasses avhengig av hvilke anlegg eller innretning det er snakk om, f. eks. avhengig av kompleksitet, størrelse osv.

Et tilsyn på TPT har et begrenset systemfokus, i forhold til hva som er den rådende forståelsen av hva systemrevisjon innebærer, blant annet fordi TPT-tilsynene ikke initierer at virksomhetene selv må analysere og finne tiltak mot avvik som er påpekt.

Et sikkerhetsstyringssystem må minimum dekke alle lovpålagte krav. Et sikkerhetsstyringssystem skal også inneholde krav til prosedyrer og tekniske krav. Prosedyrer er bestemmelser som beskriver hvordan personell i virksomheten skal utføre og dokumentere bestemte arbeidsoppgaver for å oppfylle de lov- og forskriftskrav som gjelder for virksomheten. Tekniske krav er krav som stilles til de tekniske systemene, samt beskrivelser av de tekniske systemenes utforming og hvordan de virker.

De sentrale hoveddelene i styringssystemet vil typisk inneholde:

- Planlegging og oppfølging av virksomheten, herunder ledelsesmessig styring
- Risikovurderinger
- Organisering, ansvar og myndighet

- Kommunikasjon internt og eksternt
- Beredskap
- Drift og vedlikehold
- Krav til kompetanse og opplæring
- Leverandørstyring
- Registrering og oppfølging av uønskede hendelser
- Dokumentasjon

#### SJT's tilsynsstrategi:

Tilsynsmetodikken for taubane og park- og tivoliområdet skal også ta opp i seg SJT's tilsynsstrategi. Tilsyn skal utøves for å sikre ivaretagelse av krav om sikkerhet, sunn konkurranse og like vilkår, samt passasjerers rettigheter (kravene om sunn konkurranse, like vilkår og passasjerenes rettigheter gjelder kun for jernbane). Tilsynsstrategien er oppdatert etter at TPT ble innlemmet i SJT og er vedtatt av ledergruppen i SJT.

Tilsynsstrategien innebærer følgende:

1. Risikobasert prioritering av tilsyn
  - a. *Sikkerhetstilsyn prioriteres på basis av sikkerhetsrisiko, men likevel slik at alle virksomheter/innretninger skal underkastes et minimum av tilsyn.*
  - b. *Markedstilsyn prioriteres på områder hvor faren for at det foreligger konkurransebegrensninger er størst.*
  - c. *Tilsyn med passasjerrettigheter prioriteres på områder hvor faren for at rettighetene ikke blir ivaretatt er størst.*
2. Vektlegging av systemfokus, ledelsens involvering samt virksomhetenes etablering og etterlevelse av egne bestemmelser
3. Harmonisering av tilsyn mot andre relevante myndigheter
4. Tilpassing av tilsynsform i forhold til den aktuelle problemstilling
5. Tydelig og effektiv reaksjon for å sikre at avvik rettes og gjentakelse forhindres
6. Forbedring av regelverket og egen tilsynsutøvelse basert på erfaring fra tilsynsgjennomføring

#### Utvelgelse av tilsynsobjekter:

Proessen med utvelgelse av tilsynsobjekter på jernbaneområdet tar utgangspunkt i følgende:

- Årlige prioriteringer fra departementet
- Risiko, herunder:
  - Lovpålagte krav
  - Utstedelse/fornyelse av tillatelse
  - Innspill fra andre etater som vi samarbeider med
  - Observerte trender
  - Vår erfaring med hvordan aktørene driver sine virksomheter
  - Ulykker og hendelser

#### **Vurdering:**

### Felles for taubane og park- og tivoli:

Dagens tilsynsmetodikk er i stor grad basert på faste periodiske (årlige) tilsyn. Fordelene med et slikt tilsyn er at tilsynsmyndigheten

- får regelmessig kontakt og god kjennskap til de ulike aktørene
- får anledning til å gi aktiv veiledning om gjeldende regelverk og andre forhold av sikkerhetsmessig betydning
- opparbeider kunnskap om bransjens utfordringer
- jevnlig oppdateres om situasjonen på de ulike områdene
- lett kan tilpasse tilsynet til objektets kompleksitet
- lett kan tilpasse tilsynet til virksomhetens kunnskaps- og kompetansenivå.

Ulempene med et slikt tilsyn er at

- det er ressurskrevende for myndigheten å foreta besiktelse av alle virksomheter årlig
- det er vanskelig å avdekke en del typer feil og mangler ved en besiktelse, for eksempel gjelder dette feil grunnet mangler ved systemet
- det har beskjeden forebyggende effekt fordi de bare sier noe om situasjonen der og da, og i liten grad bidrar til en bredere forståelse av området
- tilsynsmyndigheten blir en form for kvalitetssikrer for virksomhetene ved at virksomhetene stoler på at feil blir påpekt under kontrollen
- de detaljerte og svært konkrete påleggene som gis kan bidra til å tilslore at det er virksomheten selv som har det fulle ansvar for å drive sikkerhetsmessig forsvarlig

Selv om den tradisjonelle tilsynsmetodikken kan ha sine fordeler, vil metoden ofte ikke fange opp årsakene til feil og mangler. Avdekkingen av årsakene til avvikene vil være viktig for å definere relevante tiltak slik at avvik ikke gjentar seg. I tillegg er det lagt sentrale føringer fra Samferdselsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, som innebærer at fremtidige tilsyn i større grad skal være systembaserte.

Selv om systemfokus bør vektlegges i tilsynsvirksomheten er det mulig å benytte andre tilsynsformer i tillegg. Valg av tilsynsform må tilpasses temaet for det enkelte tilsyn. Dersom det på den ene siden er snakk om å gjennomføre et generelt tilsyn med den tilsynspliktige siden av virksomheten vil det være naturlig å gjennomføre en systemrevisjon. Dersom det på den andre siden er en avgrenset, mer konkret del av virksomheten, vil en inspeksjon kunne være mer naturlig. Tilsvarende er det naturlig å begrense tilsynet til en dokumentgjennomgang om spørsmålet er om virksomheten har utarbeidet de nødvendige bestemmelser for å oppfylle forskriftene, mens en systemrevisjon vil være hensiktsmessig dersom tema også er etterlevelse av egne bestemmelser.

Fordelen med å innføre krav om sikkerhetsstyringssystem og en systembasert tilsynsmetodikk er at det, i større grad enn i dag, vil ansvarliggjøre virksomhetene, slik at de jobber målrettet, styrt og dokumentert for å kontinuerlig forbedre sikkerheten. Dette vil også innebære en dreining fra tilsyn med det enkelte anlegg/innretning til virksomheten som sådan. Ulempene er at tilsynsmyndigheten mister den nære kontakten som det periodiske tilsynet innebærer, og at systemrevisjoner også er ressurskrevende. Det er vanskelig å se at det foreligger slike særegne forhold knyttet til TPT at det gir grunn til å gå bort fra utgangspunktet om et mer systembasert tilsyn.

### **Anbefaling:**

Alle som driver virksomhet etter taubaneloven eller tivoli- og parkloven skal ha et sikkerhetsstyringssystem. Omfanget av systemet vil avhenge av anleggets størrelse, kompleksitet mv. Systemfokus må vektlegges i tilsynsvirksomheten, samtidig som de øvrige tilsynsformer bør kunne velges der dette er hensiktsmessig ut fra det temaet som er valgt.

Alle som driver taubaneanlegg og park- og fornøyelsesinnretninger skal dokumentere at anlegget eller innretningen er i sikkerhetsmessig forsvarlig stand. Dette betyr at de må ha eget personell med teknisk kompetanse eller fremskaffe dette ved hjelp av innleid personell.

### **3.2 Risikobasert utvelgelse av tilsynsobjekter**

#### **Beskrivelse**

Hensikten med tilsyn er å påse at kravene i regelverket følges. Etter forskriftene skal det foretas periodiske besiktelser. På TPT praktiseres, med noen unntak, årlige tilsyn. På taubaneområdet er det unntak for skitau der det er tilsyn annet hvert år, og for godstaubaner der frekvensen er hvert fjerde år. På park- og tivoliområdet er det unntak for vannrutsjebaner som har tilsyn hvert annet år.

De intervallene som benyttes i dag er basert på en vurdering av risiko og tilsynsobjektene forventning om tilsyn begrunnet i de årlige gebyrene som betales. Dette innebærer at det ikke foretas en årlig vurdering av hvilke anlegg det skal føres tilsyn med, og at tilsynet ikke kan vite om ressursene brukes der effekten er størst. Dette kan best skje ved at en går over til et mer risikobasert tilsyn, som innebærer at utvelgelse, prioritering av tilsynsobjekter og temaer skjer ut fra et risikoperspektiv. En viktig forutsetning for et risikobasert tilsyn er at det foreligger pålitelig informasjon om risikoutviklingen hos den enkelte aktøren, i aktørgrupper og i næringen samlet sett. En viktig del av tilsynsrollen vil derfor være å overvåke risikoutviklingen, og gjennomarbeide erfaringer fra tilsynsaktiviteter og granskinger på en systematisk måte. Dette er viktig både for å finne ut hva disse erfaringene innebærer for den enkelte virksomheten og om de bør ha konsekvenser for driften i næringen som helhet.

#### **Vurdering:**

Det synes ikke tilfredsstillende at de praktiserte tilsynsintervallene delvis er begrunnet i tilsynsobjektene forventning om å få valuta for betalte tilsynsgebyrer. Tilsynsintervallene må begrunnes i forhold til hvilket tilsyn som er nødvendig for å opprettholde sikkerheten. Hvilket tilsyn som er nødvendig for å opprettholde sikkerheten må i hovedsak bero på en vurdering av hvilken risiko virksomheten er forbundet med.

Det bør derfor utarbeides en metode for å vurdere risikoen ved drift av taubaner og park- og fornøyelsesinnretninger. Det vil være naturlig å ta utgangspunkt i virksomhetens omfang, dvs. aktivitetsnivået, samtidig som det korrigeres ut fra andre forhold av betydning for risikoen som f.eks.

- innholdet i uhellsrapporteringen,
- kompetansen hos virksomheten, herunder om de har egen teknisk kompetanse, om man benytter ekstern kompetanse eller om anlegget eller innretningen er kjent for tilsynet
- erfaringer med aktørene
- bekymringsmeldinger
- eksponering av tredjeperson
- innspill fra andre etater
- sesongavhengige driftsforhold mv.

Metoden må være egnet til å opprettholde dagens sikkerhetsnivå. Dette arbeidet bør gjøres i samarbeid med personer med nødvendig taubane- og sikkerhetsfaglig kompetanse. Det finnes eksempler på andre tilsyn som har utviklet slik metode. For eksempel er Justervesenet i ferd med å innføre risikobasert tilsyn med vekter i fiskeindustrien, og har i denne forbindelse utviklet en systematikk for vurdering og vektning av risikofaktorer.

#### **Anbefaling:**

Det må utarbeides en systematikk for utvelgelse av tilsynsobjekter som opprettholder dagens sikkerhetsnivå. Herunder må det utarbeides en metode for å vurdere risikoen ved drift av taubaner og park- og

fornøyelsesinnretninger. Systematikken må sikre at utvelgelsen av tilsynsobjekter skjer ut fra den risiko virksomheten medfører, fremfor faste, årlige tilsyn med alle virksomheter. Samtidig må alle virksomheter over en gitt tidsperiode være omfattet av et minimum av tilsyn.

### **3.3 Oppfølging av tilsyn (pålegg)**

#### **Beskrivelse:**

Dersom en under besiktelse oppdager feil eller mangler i forhold til regelverket utferdiges det pålegg på stedet. Påleggene forutsettes fulgt opp av den som driver anlegget eller innretningen, og de skal sende inn skriftlig tilbakemelding når feil og mangler er utbedret. Ved manglende tilbakemelding på utføring av pålegg på taubaneområdet sendes det en påminnelse og varsel om inndragelse av driftstillatelse. Ved manglende tilbakemelding etter påminnelsen inndras driftstillatelsen. Driftstillatelsen kan i tillegg inndras på grunn av manglende innrapportering av pålagt dokumentasjon.

På park- og tivoliområdet er det ikke adgang til å inndra den sikkerhetsmessige godkjenningen for innretningen, men innretningen kan stanses når sikkerhetsmessige hensyn krever det.

#### **Vurdering:**

Det er få reaksjons- og sanksjonsmuligheter på TPT. Det bør vurderes å innføre flere reaksjons- og sanksjonsmuligheter slik at tilsynets oppfølging av anleggene og innretningene i større grad kan tilpasses overtredelsene. SJT vil gå inn for at det i en ny taubanelov blir åpnet for at det kan gis pålegg om korrigerende tiltak, tvangsmulkt, stans av driften helt eller delvis, suspensjon og tilbakekall av tillatelse. I tillegg til dette bør en vurdere å innføre en ordning med overtredelsesgebyr. Det samme behovet bør vurderes for park- og tivoliområdet ved en revisjon av tivoliloven.

#### **Anbefaling:**

Det skal vurderes å innføre flere reaksjons- og sanksjonsmuligheter på TPT slik at tilsynets oppfølging av anleggene og innretningene i større grad kan tilpasses overtredelsene.

### **3.4 Harmonisering av tilsyn mot andre relevante myndigheter**

#### **Beskrivelse:**

Det er flere tilsynsmyndigheter som utøver tilsyn ved de samme virksomhetene, bl.a. Arbeidstilsynet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

#### **Vurdering:**

Tilsyn kan være utfordrende for virksomhetene, og det er derfor viktig at SJTs tilsyn er koordinert med andre relevante tilsynsmyndigheter. Ved planleggingen av tilsyn bør det tas hensyn til at SJT ikke belaster virksomhetene med tilsyn på samme tema i samme tidsperiode som andre tilsynsmyndigheter.

#### **Anbefaling:**

Det skal utpekes kontaktpersoner hos relevante tilsynsmyndigheter, f.eks. Arbeidstilsynet og DSB.

### **3.5 Reaksjoner for å sikre at avvik rettes og gjentakelse forhindres**

#### **Beskrivelse:**

I taubanelovgivningen er det hjemmel for å påby stans av anlegg når sikkerhetsmessige hensyn krever det, eller når eieren ikke dekker kostnadene ved tilsynet, jf. gebyrforskriften. Tydelige og effektive reaksjoner kreves for å sikre at avvik rettes og gjentakelser forhindres. I tillegg er overtredelse av taubanelovgivningen belagt med straff, jf. taubaneloven § 20.

I forskrift om bygging og drift av taubaner er det i § 13 i tillegg hjemmel for å inndra driftstillatelsen dersom tilsynet finner at driften ikke er forsvarlig etter gjeldende regler, pålegg og sikkerhetsnormer. En klage på vedtak om inndragelse av driftstillatelse har i utgangspunktet oppsettende virkning jf. forskriftens § 14. I et fremtidig regelverk er det ønskelig at det tas inn bestemmelser om tilbakekall av driftstillatelse, stans av virksomhet og tvangsmulkt. Tilsynet vurderer også å spille inn et behov for overtredelsesgebyr.

Etter tivoliloven § 6 kan tilsynet føre kontroll og gi de pålegg som er nødvendige for gjennomføring av tivolilovgivningen. Tilsynet kan også gi pålegg om stans når sikkerhetsmessige hensyn krever det, når eier ikke dekker gebyr for søknadsbehandling eller kontroll, eller når gyldig godkjenning eller forsikring ikke foreligger.

Tilsynet vil spille inn et behov for flere sanksjonsmidler i forbindelse med revisjon av tivoliloven, herunder tilbakekall av tillatelse, forutsatt at den sikkerhetsmessige godkjenningen erstattes av driftstillatelse.

#### **Vurdering:**

Dagens sanksjonsmidler er ikke tilstrekkelige og ikke tilpasset en systembasert tilsynsmetodikk. Det bør tilstrebes å ha et mest mulig likt sanksjonsregime for TPT. Ordningen med at klage på inndragelse av driftstillatelse for taubane i utgangspunktet har oppsettende virkning bør ikke videreføres. Det vises til at ordningen med oppsettende virkning kun er en unntaksregel i forvaltningsloven. Det synes ikke å foreligge særlige grunner som tilsier at en for TPT bør fravike hovedregelen i forvaltningsloven.

#### **Anbefaling:**

Tilsynet spiller inn behov for flere sanksjonsmidler i forbindelse med lovarbeid i SD og KRD. Ordningen med at klage på inndragelse av driftstillatelse for taubane i utgangspunktet har oppsettende virkning videreføres ikke. Regelverket på TPT-området skal være så likt som mulig.

### **3.6 Oppfølging av ulykker og uønskede hendelser**

#### **Beskrivelse:**

På taubaneområdet er virksomhetene pålagt å rapportere til SJT ved ulykker med personskade, nestenulykker og tekniske uhell. Ulykkene er inndelt i to kategorier etter alvorlighetsgrad. Alvorlighetsgraden har dels betydning for hvor raskt ulykkene skal rapporteres til SJT, og dels betydning for hvorvidt driften skal stanses.

For tivoliområdet er det et tilsvarende pålegg om rapportering, men ulykkene er delt inn i tre kategorier, dels etter alvorlighetsgrad og dels i forhold til om ulykken kan føre til medieoppmerksomhet. Også her styrer alvorlighetsgraden hvor raskt rapportering til SJT skal skje, og hvorvidt driften skal stanses.



SJT har ingen rolle ved utrykning og granskning i forbindelse med ulykker og hendelser. Selv om SJT ikke har en slik rolle, åpner regelverket for at det er full adgang til å foreta ekstraordinære tilsyn dersom situasjonen skulle tilsi det.

Det føres årlig ulykkesstatistikk, men utover den rent beredskapsmessige håndteringen som beskrevet ovenfor, brukes statistikken i liten grad på generelt grunnlag. Det kan ikke utelukkes at det er en underrapportering av hendelser og ulykker.

#### **Vurdering:**

Kravet om varsling og rapportering av ulykker og hendelser bør harmoniseres slik at de er likelydende for taubaneområdet og tivoliområdet. Samtidig bør regelverket endres slik at det kommer i samsvar med gjeldende praksis der SJT ikke skal foreta noen granskning av hendelser og ulykker.

SJT mener at det ut i fra en helhetsvurdering vil være viktig å foreslå en hjemmel for å pålegge taubanevirksomhetene umiddelbar varsling av alvorlig taubanehendelse og taubaneulykke til SJT, samt skriftlig rapportering av disse kategorier av hendelser til SJT innen 72 timer. En tilsvarende bestemmelse bør tas inn ved revisjon av tivolilovgivningen. Det bør utgis en nærmere veiledning med utdyping av definisjonene og eksemplifisering av alvorlig taubane-/park- og tivolihendelse og taubane-/park- og tivoliulykke.

Statistikk over innrapporterte hendelser og ulykker bør i større grad enn hva tilfellet er i dag, analyseres med tanke på

- å avdekke trender
- bruk som et ledd i et mer risikobasert tilsyn
- utarbeidelse av veiledninger

#### **Anbefaling:**

Reglene om varsling og rapportering må harmoniseres, og foreslås utformet likt for TPT i tråd med kommende lovgivning.

Statistikken over hendelser og ulykker må brukes som et aktivt ledd i å oppnå et mer risikobasert tilsyn.

### **3.7 Oppfølging av TPT-rapporteringer**

Beskrivelse:

På TPT er det krav om omfattende rapportering. Det vises bl.a. til årsrapport, bremsrapport og rapport etter redningsøvelser. For ytterligere informasjon om omfanget av rapporteringer vises det til kartleggingsrapporten punktene 3.5.5 og 4.5.4.

Vurdering:

Omfanget av rapporteringer er stort, noe som gjør oppfølgingen krevende. Dette gjelder både kontrollen med at TPT får innsendt rapportene og oppfølgingen av dem. Det kan stilles spørsmålsteget ved om tilsynet er tjent med å få tilsendt rapporter som ikke saksbehandles. Det bør ikke kreves rapportering i større utstrekning enn hva som er nødvendig for utøvelse av tilsyn. Dersom en reduserer antall rapporter aktørene må sende inn, bør det vurderes nærmere om det fins andre måter å ivareta behovet for opplysninger, f.eks ved stikkprøvekontroll ved systemrevisjon eller i form av dokumentgjennomgang.

**Anbefaling:**

Det skal foretas en gjennomgang av områdene det skal rapporteres på. Videre skal det foretas en gjennomgang av hvorvidt SJT skal behandle den innholdsmessige siden av rapporteringen, og ev. hvordan dette skal gjøres.

**3.8 Avholdelse av driftsledereksamen og utstedelse av sertifikater****Beskrivelse:**

Tilsynet gjennomfører eksamen og utsteder sertifikatet for driftsleder på taubaner for persontransport (ikke godstaubaner), men er av habilitetsårsaker ikke involvert i kursing/opplæring.

Det er spesifikke sertifikater og krav til praksis for de enkelte taubanetyper (5 typer). Sertifikatet er ikke tidsbegrenset. Det er krav om praksis. Det er ikke hjemlet en ordning for tilbakekall av sertifikater. Det foreligger ikke krav i regelverket knyttet til opplæring av operasjonelt personell utover driftsleder.

På park- og tivoliområdet er det krav om driftsleder, men det er ikke etablert krav til hverken praksis eller sertifisering av driftsleder for fornøylesinnretninger.

**Vurdering:**

Krav til kompetanse og praksis på taubaneområdet, og formalisering av dette i form av sertifisering anses viktig for sikkerheten. Det bør vurderes å etablere en ordning for tilbakekall av sertifikater. Krav til sikkerhetsstyring bør også innebære at den som til enhver tid har det operative ansvaret for anlegget har fått nødvendig opplæring av virksomheten selv. At dette er tilfelle bør fremgå av dokumentasjonen i sikkerhetsstyringssystemet. Det vises i denne sammenheng til kravene om autorisasjon av førere på det nasjonale jernbanenettet i autorisasjonsforskriften av 2005. Ordningen innebærer at autorisasjon gis av den som driver jernbanevirksomhet. På tilsvarende måte kan en tenke seg ordningen på taubaneområdet. Ulempen er imidlertid at små anlegg som drives på ideell basis vil kunne få problemer med å oppfylle slike krav. Dersom en skulle gå for en slik ordning, vil det trolig derfor være hensiktsmessig å differensiere kravene etter størrelse, kompleksitet osv.

Erfaringen fra taubane med sertifisering av driftsleder, tilsier at tilsvarende ordning for fornøylesinnretninger vil kunne ha positiv effekt på sikkerheten. Nødvendigheten bør imidlertid vurderes opp mot innretningenes kompleksitet. Som nevnt ovenfor bør det også på TPT vurderes å innføre krav om dokumentert opplæring av operativt personell. Dette kan gjennomføres av virksomheten selv. I forbindelse med regelverksarbeidet bør en i samarbeid med KRD avklare om det oppstår problemstillinger knyttet til EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv.

**Anbefaling:**

Ordningen på taubaneområdet bør opprettholdes, men den bør gjennomgås med hensyn til krav og kunnskap/kompetanse i forhold til type taubane. Kriterier for inndragning av sertifikater skal vurderes. Den som er operatør for det enkelte anlegget må få nødvendig opplæring av virksomheten selv. At dette er tilfelle skal fremgå av dokumentasjonen i sikkerhetsstyringssystemet.

En ordning med krav til praksis og sertifisering av driftsleder skal vurderes innført for fornøylesinnretninger av mer komplisert art. Den som har det operative ansvaret for en innretning må få nødvendig opplæring av virksomheten selv. At dette er tilfelle skal fremgå av dokumentasjonen i sikkerhetsstyringssystemet.

## 4 Fornyelse av regelverket

### 4.1 Regelverket

#### Beskrivelse:

Etter gjeldende rett reguleres taubanevirksomhet i hovedsak av taubaneloven av 1912 og plan- og bygningsloven, samt forvaltningsloven og annen relevant forvaltningslovgivning. Med hjemmel i taubaneloven er det gitt forskrift om bygging og drift av taubaner og kabelbaner og forskrift om tekniske krav til taubaneanlegg til persontransport. Forskriften om tekniske krav er gitt som en konsekvens av taubanedirektivet (Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/9/EF om taubaneanlegg til personbefordring). I tilknytning til direktivet er det gitt 23 harmoniserte standarder. De som følger standarden på ett område anses for å oppfylle kravene i direktivet på samme område. Direktivet er implementert i Norge. For anlegg som fikk driftstillatelse etter reglene som gjaldt før iverksettelsen av direktivet, reguleres taubanevirksomheten av taubaneloven, taubaneforskriften og forskriftene som regulerer ulike typer anlegg. Tilsvarende gjelder anlegg som benyttes til annet enn persontransport.

Tivolivirksomhet er regulert i tivoliloven av 1991, med tilhørende forskrifter. Det foreligger ikke et eget tivolidirektiv, men som vi skal komme tilbake til må vi også på dette området ta høyde for sentrale EØS-regelverk, som f.eks. tjenstedirektivet.

#### Vurdering:

Metodikken og prinsippene som skal ligge til grunn for regelverket for TPT, bør i størst mulig grad samsvare med tilsynets øvrige ansvarsområder. Dette antas å gi forutsigbarhet, da en kun behøver å forholde seg til ett regime i tilsynsutøvelsen.

#### Taubane:

SJT har gitt Samferdselsdepartementet innspill til hvordan en ny taubanelov kan lyde. SJT har også under utarbeidelse et utkast til generell forskrift om taubanevirksomhet. I dette utkastet har en vurdert rapporten fra arbeidsgruppen i Samferdselsdepartementet fra februar 2008 og rapport fra SIMONSEN Advokatfirma DA fra 2010, som ble skrevet på oppdrag fra departementet.

#### Park og tivoli:

SJT har også gitt Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) innspill til hva som bør endres i gjeldende tivolilov. På denne bakgrunn er det igangsatt et regelverksutviklingsprosjekt også på park- og tivoliområdet. Behovet for endringer relaterer seg til krav om sikkerhetsstyringssystem, forhold knyttet til eierbegrepet og områder med dobbeltregulering av tilsyn. Det er slik SJT ser det også nødvendig å vurdere om det er behov for å innføre bestemmelser om pliktmessig avhold, overtredelsesgebyr og medvirkningsansvar i straffebestemmelsen. SJT er i ferd med å utarbeide et forslag til hvordan en ny tivolilov kan se ut.

#### Anbefaling:

SJT vil spille inn behov for innføring av overtredelsesgebyr og medvirkningsansvar i straffebestemmelsen til departementets forslag til ny taubanelov. På tivoliområdet skal det foretas en juridisk gjennomgang av sentrale områder hvor det er behov for endringer. Dette gjelder krav om sikkerhetsstyringssystem, forhold knyttet til eierbegrepet og områder med dobbeltregulering av tilsyn. Det skal også vurderes om det er behov for å innføre bestemmelser om pliktmessig avhold, overtredelsesgebyr og medvirkningsansvar i straffebestemmelsen.

## 4.2 Tjenestedirektivet

### Beskrivelse:

Tjenestedirektivet er et EU-direktiv som skal sikre det felles marked for tjenester innenfor EU, særlig ved å fjerne restriksjoner på fri utveksling av tjenester mellom medlemsstatene. Direktivet skal øke forutberegneligheten i tjenestemarkedet gjennom presiserende bestemmelser og nye forpliktelser for statene. Direktivet regulerer blant annet betingelsene for at medlemsstatene kan stille krav som utgjør restriksjoner på adgangen til å yte tjenester på tvers av landegrensene. Tjenestedirektivet regulerer både situasjoner der en tjenesteyter etablerer seg i Norge for å yte tjenester her (kapittel III om etableringsretten) og situasjoner der en besøkende tjenesteyter yter tjenester i Norge uten å etablere seg her (kapittel IV om fri bevegelse av tjenester).

Direktivet er gjennomført i Norge i tre former:

1. Konstatering av samsvar (norsk lovverk oppfyller allerede direktivets krav).
2. Gjennomføring i sektorlovgivningen (oppheve eller endre bestemmelser som er i strid med direktivet, f.eks. i tivoliloven)
3. Ved tjenesteloven (inneholder helt nye bestemmelser som ikke så lett kan innføres i sektorlovgivningen). Norske forskriftshjemler er ofte veldig vide. Det kan dermed lett gis regler eller treffes enkeltvedtak i strid med direktivets generelle krav. Men for å slippe å ta inn et forbehold i hver hjemmel eller hvert vedtak er det gjort en gang for alle i tjenesteloven. Se særlig §§ 9 og 10.)

### Vurdering:

#### Taubane:

Tjenestedirektivet gjelder på taubaneområdet, med de begrensninger og ev presiseringer som følger av taubanedirektivet. Tjenestedirektivet griper imidlertid ikke inn i regelverket for eksisterende anlegg, men nye ordninger på området vil utløse notifikasjonsplikt hos ESA. Det bør i samarbeid med SD foretas en avklaring av rekkevidden for tjenestedirektivets virkeområde på taubaneområdet

#### Park og tivoli:

I forkant av revisjonen av tivoliloven må tjenestedirektivets betydning for tivolilovgivningingen utredes slik at den nye tivoliloven oppfyller direktivets krav. Dette har betydning for utarbeidelse av spesialforskriftene.

Tjenestedirektivets etableringsregler stiller krav til tillatelsesordninger. Det er viktig å merke seg at etableringsreglene ikke forutsetter noe grenseoverskridende element og kommer til anvendelse også i forhold til personer hjemmehørende i den staten etablering skjer. Med andre ord omfattes alle regler som innebærer at tjenesteyter er avhengig av myndighetenes godkjenning for å kunne drive tjenestevirksomhet av direktivet. Tivoliloven § 4 oppstiller krav om at fornøyelsesinnretninger skal godkjennes før de tas i bruk og må antas å omfattes av direktivets krav til tillatelsesordninger.

Godkjenningskravet jf. tivoliloven § 4 vil utgjøre en restriksjon på adgangen til å yte tivolitjenester etter tjenestedirektivet (og EØS-avtalens artikkel 36.) Det synes imidlertid ikke tvilsomt at en slik godkjenning vil kunne opprettholdes i medhold av tjenestedirektivets unntak for offentlig sikkerhet. For øvrig vises det til SJT-notat av 01. juli 2013 hvor problemstillingene er nærmere omtalt. Forholdet til tjenestedirektivet må utredes og avklares med KRD i forbindelse med den prosessen som er igangsatt på området.

**Anbefaling:**

På både taubane- og tivoliområdet skal det i forbindelse med lovarbeidene foretas en nærmere avklaring av tjenestedirektivets rekkevidde, da dette vil være av betydning for arbeidet med spesialforskriftene i TPT-prosjektet.

**4.3 Struktur på regelverket****Beskrivelse:**

Gjeldende taubanelov er utfyllt med en rekke forskrifter hvor virkeområdet til en viss grad avhenger av om tillatelsen til taubaneverksamheten er omfattet av taubanedirektivet eller ikke. Det finnes 10 spesialforskrifter, og det finnes også tilsynsobjekter som ikke synes å være regulert ved forskrift – f. eks elvestoler og sykkelheisen "Trampe" i Trondheim. På tivoliområdet er gjeldende tivolilov utfyllt med fire underliggende forskrifter. På tivoliområdet synes det som om enkelte av tilsynsobjektene er gjenstand for hel eller delvis dobbeltregulering. Dette synes bl.a å gjelde for vannsklier, vannskitrek, og for lekeinnretninger og utleiegokart.

**Vurdering:**

## Generelt:

For å hindre vilkårlig saksbehandling og forskjellsbehandling må det være en forutsetning at alle områder SJT fører tilsyn med er forankret i et regelverk. På samme måte er det viktig at SJT ikke fører overlappende tilsyn med anlegg eller innretninger hvor annen offentlig myndighet også utfører tilsyn.

## Taubane:

De spesielle forskriftene, med unntak av forskrift om bygging og drift av taubaner og kabelbaner og forskrift om tekniske krav, fremstår som uoversiktlige. Det er vanskelig å finne tilstrekkelige hjemmelsgrunnlag og hjemmelshenvisninger. Mange kapitler og bestemmelser er gjentatt i samtlige forskrifter, noe som unødvendig bidrar til å øke volumet på forskriftsverket. Forskriftene må i tillegg skrives inn i en juridisk kontekst, og være i samsvar med prinsippene for god lovteknikk, ref Justis- og beredskapsdepartementets veileder.

Det bør vurderes om brukere av forskriftsverket er best tjent med at det kun utarbeides en spesialforskrift på taubaneområdet, hvor kravene til de enkelte anleggstyper beskrives i de enkelte kapitlene.

Fordelen med en slik inndeling vil være at en får redusert omfanget av regelverket, og at det vil bli mer tilgjengelig for samtlige brukere av det.

## Park og tivoli:

Juridisk er det ikke åpenbart hvilke innretninger som er en fornøylesinnretning. Det er en stadig utvikling av nye former for fornøyles- og spenningsopplevelser som ikke har en naturlig tilknytning til det en normalt forbinder med fornøyles i tivolier og fornøylesparker. Spørsmålet er tatt opp med KRD, og det er enighet om at en i samarbeid foretar en gjennomgang av dette. Forholdet til plan- og bygningsloven og andre tilsynsmyndigheter på feltet bør gjennomgås, slik at tilsynets ansvar tydeliggjøres.

**Anbefaling:**

Alle tilsynsobjekter skal være omfattet av et regelverk. Dobbelregulering av hvem som skal utføre tilsyn skal unngås i størst mulig grad. Det skal vurderes om det er hensiktsmessig å utarbeide én spesialforskrift på

taubaneområdet og én på park- og tivoliområdet, hvor kravene til de enkelte anlegg/ innretninger beskrives i de enkelte kapitlene. Det må foretas avklaringer på hva som skal defineres som fornøyelsesinnretninger.

#### **4.4 Funksjonelle krav og tekniske krav**

##### **Beskrivelse:**

Bruk av funksjonelle krav innebærer at regelverket i større grad inneholder beskrivelser som krav ("det skal være mulig for personer i rullestol å ta seg inn i kabinen") og ikke utelukkende detaljkrav ("åpningen på døra inn i kabinen skal minimum være 125 cm bred"). Det er viktig å være klar over at tekniske krav kan være beskrevet ved funksjonelle krav, f. eks slik dette er gjort i forskrift om tekniske krav og i eksempelet ovenfor.

##### *Taubane:*

Gjeldende regelverk bærer preg av at hjemmelsloven fra 1912 – Lov om anlæg av taugbaner og løpestrenger mv. – er en rammelov. Gjeldende lov har i liten grad føringer knyttet til tilsynsmetodikk. Den mangler også klare og entydige hjemler for å kunne gi nærmere regler om sikkerhetsstyringssystemer og tilhørende dokumentasjon.

Den generelle forskriften om bygging og drift av taubaner og kabelbaner (2020/446) har en rekke bestemmelser som angir funksjonelle krav. En del av disse bestemmelsene er også av teknisk art – for eksempel § 18 om at "*minste avstand til bakken (- - -) under ugunstigste forhold fra det laveste punktet på kjøretøy, last eller tau skal være slik at man oppnår tilstrekkelig sikkerhet mot kollisjon*".

De spesielle forskriftene har også mange tekniske bestemmelser som er beskrevet ved funksjonelle krav, men inneholder samtidig en rekke bestemmelser med detaljerte tekniske krav (mål, vekt, krav til kraft osv).

##### *Park og tivoli:*

Tivoliloven av 1991 er svært knapp og er, på samme måte som taubaneloven en rammelov. Den generelle forskriften om godkjenning av innretninger til bruk i fornøyelsesparker og tivoli har mange funksjonelle krav, også av teknisk karakter. Forskriftsverket (utleiegokart, vannrutsjebaner og fornøyelsesinnretninger) har også funksjonelle krav, men har i tillegg flere krav som er fastsatt ved minimumskrav og tallstørrelser. På park- og tivoliområdet er det en utfordring at det fins et betydelig antall innretninger av ulike typer som det skal føres tilsyn med. I tillegg er regelverket svært detaljert. Regelverket dekker ikke alle innretningene.

##### **Vurdering – felles for TPT-området:**

Et sentralt spørsmål er om regelverket bør beskrives mer funksjonelt. Dette gjelder regelverket for park- og tivoliområdet og regelverket for taubaner som ikke omfattes av taubanedirektivet. Selv om gode grunner kan tale for at en i større grad bør benytte funksjonelle krav, utelukker ikke dette at en kan benytte bestemmelser med tekniske krav som inneholder mål, vekt, krav til kraft osv.

Om man skal benytte slike tekniske krav eller ikke, vil i mange tilfeller bero på en konkret vurdering. Det kan ofte være fordelaktig å bruke funksjonelle krav i overordnet regelverk, mens man i de spesielle forskriftene ikke bør utelukke bruk av rene tekniske krav. I tilfeller hvor det fins mange ulike typer innretninger med ulike tekniske krav, slik som på park- og tivoliområdet, vil det være hensiktsmessig å benytte funksjonelle krav i større grad. Regelverket vil da lettere vi kunne ta høyde for tekniske nyvinninger og nye innretninger, og behovet for fremtidige forskriftsendringer blir mindre.

Det er ikke noe i veien for å bruke en kombinasjon av funksjonelle og tekniske krav i samme forskrift eller i enkeltbestemmelser, blant annet slik dette er gjort i forskriften om bygging og drift av taubaner og kabelbaner (2002/446). Dersom en forskriftsbestemmelse skal ivareta et enkeltområde med særlig stor sikkerhetsmessig betydning, så kan mye tale for at en benytter tekniske krav.

Bruk av funksjonelle krav vil gi aktørene større fleksibilitet og mulighet for å innrette seg hensiktsmessig ut fra eget ståsted, for å ivareta sikkerheten. Bruk av funksjonelle krav vil i mange tilfeller forutsette at det utarbeides veiledere som gir eksempler på hvordan forskriftskravene kan oppfylles. Bruk av veiledere kan være nyttige verktøy for å nå ulike aktører, og det antas at dette vil kunne bidra til å øke kjennskapen til hvilke krav som gjelder. Tilsvarende kan det være nyttig å etablere faste møtepunkter med kjerneaktørene på områdene, publisere tilsynserfaringer på SJTs nettsted osv. Det finnes også en del standarder som har krav til taubaner og fornøylesinnretninger. Det vil derfor, i stedet for å ha detaljerte tekniske krav i forskriftene, være mulig å henvise til anerkjente standarder i forskriftene. Dersom aktørene følger standarden(e) vil de også oppfylle kravene i lov og forskrift.

#### **Anbefaling:**

Ved utarbeidelse av regelverket skal det i større grad tilstrebtes å benytte funksjonelle krav.

## **4.5 Problemstillinger knyttet til enkelte juridiske tema**

### **4.5.1 Krav til bygging av taubaner**

#### **Beskrivelse:**

En forutsetning for bygging av taubane er at det er gitt konsesjon fra fylkesmannen, og at det er gitt nødvendige tillatelser etter plan- og bygningsloven. Den grunnleggende infrastrukturen reguleres også av plan- og bygningsloven, mens de taubanetekniske innretningene (tau, oppheng og stoler) reguleres av taubaneloven.

Nye taubaner *til persontransport* må tilfredsstillende de grunnleggende kravene i forskrift om tekniske krav, mens for alle andre taubaner gjelder forskrift om bygging og drift av taubaner. Ved endringer, herunder flytting, gjelder forskrift om bygging og drift § 11 fjerde ledd: "Endringer og utvidelser i taubaneanlegg som er gitt driftstillatelse krever særskilt godkjenning fra Taubanetilsynet. Det samme gjelder om det foretas endringer på viktige egenskaper, delsystemer eller sikkerhetskomponenter. Slike endringer og deres konsekvenser må som helhet tilfredsstillende de grunnleggende kravene i § 2-1 i forskrift om tekniske krav til taubaneanlegg inkludert kabelanlegg til persontransport". Endringene må følge forskrift om tekniske krav til taubaneanlegg inkludert kabelanlegg til persontransport, dvs at hele taubanedirektivet kommer til anvendelse for selve endringen.

De grunnleggende kravene (delsystemer og sikkerhetskomponenter) utløser bruk av teknisk kontrollorgan, som skal vurdere å avgjøre om de grunnleggende kravene er oppfylt.

I dag er det delvis overlappende regelverk mellom kap II i forskrift om bygging og drift og de detaljerte forskriftene som gjelder for de ulike anleggene.

#### **Vurdering:**

Det er foreslått at konsesjonsplikten fjernes, og at gjeldende praksis for øvrig videreføres. Gjeldende bestemmelser inneholder en rekke krav til bygging av taubaner til persontransport. Dette betyr at det kun er for godstautubanene at gjeldende krav i forskrift om bygging- og drift og i de enkelte underliggende forskrifter får relevans. Dette medfører at gjeldende regelverk er vanskelig å forstå, og det er på flere områder

innbyrdes motstridende. For mens nye taubaner for persontransport skal tilfredsstillende kravene i forskrift om tekniske krav finnes det fortsatt detaljerte krav i de forskriftene som regulerer de enkelte anleggene.

Når det gjelder endringer i taubaneanlegg fastslår forskrift om bygging og drift § 11 fjerde ledd at de må tilfredsstillende de grunnleggende kravene. Det er imidlertid uklart hvor vesentlige endringene må være for at dette kravet skal slå inn. Dette har også en sammenheng med kravet som regulerer når det er nødvendig å fornye driftstillatelsen. I en ny taubaneforskrift § 1-7 kan dette tenkes løst ved at en innfører en meldeplikt ved endringer, hvorefter SJT avgjør om det er nødvendig å søke om ny driftstillatelse. Dersom SJT bestemmer at det er nødvendig å søke om driftstillatelse, vil dette utløse krav om at de grunnleggende kravene i forskrift om tekniske krav må oppfylles. Det bør i denne sammenheng startes et arbeid som definerer innslagspunktet for når det er nødvendig å søke om ny tillatelse på grunnlag av endringer, og på hvilken måte en skal arbeide for å få operasjonalisert kravene i gjeldende rett.

**Anbefaling:**

Det innføres en meldeplikt ved endringer, hvorefter SJT avgjør om det er nødvendig å søke om ny driftstillatelse.

#### 4.5.2 *Krav til drift*

**Beskrivelse:**

For taubaner som er godkjente etter forskriften om tekniske krav gjelder driftskravene i forskriftens vedlegg II. Disse kravene anses oppfylt dersom gjeldende standard på området er fulgt – f. eks. NS-EN 12397. For disse taubanene foreligger det drifts- og vedlikeholdsmanual fra produsent og taubanevirksomhet, som skal svare ut kravene. Dokumentasjonen for driftstillatelsen vil derfor være et sentralt grunnlag for tilsynet ved vurderingen av driftskravene, i tillegg til besiktigelse av anlegget.

I dag er situasjonen at en også ved tilsyn av nye anlegg etter forskrift om tekniske krav hjemler pålegg i spesialforskriftene som er hjemlet i forskrift om bygging og drift (gamle anlegg) så langt de passer. Utfordringen er imidlertid å ha oversikt over i hvilken utstrekning driftskravene i de detaljerte forskriftene stemmer overens med det som følger av de grunnleggende kravene og bl. a. NS-EN 12397. Dette er en svært krevende oppgave for den som utfører tilsynet, og vil skape uklare rettslige situasjoner. For eksempel setter standarden krav om at et barn som skal ta stolheis alene minst må være 125 cm, mens forskrift for stolheis sier at barnet må være 10 år. Det fins mange tilsvarende rettslige konflikter i forholdet mellom standarden og de detaljerte forskriftene.

**Anbefaling:**

Det skal settes i gang et arbeid for å finne ut hvordan en på best mulig måte kan bruke dokumentasjonen for driftstillatelsen som grunnlag for tilsynet.

Når det gjelder driftskravene i de underliggende forskriftene må det foretas en grundig gjennomgang for å vurdere nødvendig detaljeringsnivå og vurdere behovet for tekniske spesifikasjoner i tillegg til de funksjonelle kravene.

#### 4.5.3 *Konsesjon og tillatelse til drift av taubane*

**Beskrivelse:**



Etter dagens ordning kreves det konsesjon fra Fylkesmannen for anlegg og drift av taubane, og tillatelse til drift fra Samferdselsdepartementet for å anlegge og drive kabelbane. Konsesjon/ tillatelse til drift gis vanligvis for 20 år for faste installasjoner og 10 år for skitau.

For begge typer innretninger kreves det i tillegg driftstillatelse fra SJT for å kunne ta anlegget i bruk, se eget punkt om driftstillatelse nedenfor.

Konsesjon og tillatelse til drift vurderes ut fra om beliggenhet og terrengforhold er egnet til planlagt virksomhet. I tillegg avklares eierforhold til anlegg og grunn, og type anlegg og virksomhet vurderes i forhold til arealplaner for det aktuelle området.

Videre er det et vilkår for å få konsesjon/tillatelse til drift at den som søker om konsesjon har en garantierklæring fra et forsikringsselskap. Garantierklæringen skal dekke et eventuelt erstatningsansvar som kan oppstå ved driften av anlegget.

Når konsesjon er gitt, må konsesjonshaver sende inn nødvendig dokumentasjon til SJT slik at SJT kan bedømme om taubaneanlegget tilfredsstillende forskriftene før byggingen av taubaneanlegget igangsettes. I prinsippet skal SJT gi klarsignal før bygging igangsettes, men i praksis blir det fra SJTs side ikke fattet noe vedtak om byggetillatelse.

#### **Vurdering:**

Opprinnelig skulle taubaneloven regulere konkurransen mot offentlig transport, og konsesjonsordningen skulle i denne sammenhengen sikre brukernes, allmenhetens og det offentlige interesser. Konkurransespekter er imidlertid ikke lenger gjeldende..

Når det gjelder areal-, miljø- og eierforhold ved oppføring av taubaneanlegg, er disse temaene sentrale i forhold til plan- og bygningsloven. Oppføring av et taubaneanlegg vil falle inn under søknadsplikten i plan- og bygningsloven § 20-1, "Tiltak som krever søknad og tillatelse". Det er derfor åpenbart at det heller ikke er behov for å opprettholde konsesjonsordningen av hensyn til miljømessige og arealplanmessige forhold.

Et annet spørsmål er om SJT vil ha et behov for å motta dokumentasjon og vurdere om taubaneanlegget tilfredsstillende forskriftene før byggingen av taubaneanlegget igangsettes. På den ene siden er markedet for bygging av taubaneanlegg preget av noen få, store leverandører som antas å ha kompetanse til å bygge anlegg som tilfredsstillende forskriftene med tekniske krav. I tillegg bør det være virksomhetens eget ansvar å bygge et anlegg som tilfredsstillende de krav som følger av taubanelovgivningen.

På den andre siden kan det ha betydning for SJT å ha oversikt over anlegg under bygging og behov for sakbehandlingskapasitet for driftstillatelser fremover. Det bør derfor vurderes å innføre en meldeplikt før bygging av taubaneanlegg starter.

#### **Anbefaling:**

Gitt at konsesjonsordningen vil bli fjernet slik at all saksbehandling og beslutning om byggetillatelse vil foretas av plan- og bygningsmyndighetene, bør det innføres en meldeplikt til SJT før bygging av taubaneanlegg starter.

#### **4.5.4 Driftstillatelse og sikkerhetsmessig godkjenning**

#### **Beskrivelse:**

Gjennom førstegangstilsynet følger SJT opp at nye taubaner tilfredsstillende de krav som gjelder. Prosessen består, som tidligere nevnt av dokumentasjonsgjennomgang og førstegangsbesiktelse. Dokumentasjonsgjennomgangen er i hovedsak en gjennomgang av teknisk dokumentasjon fra leverandøren. Besiktelsen omfatter i tillegg blant annet verifisering av at virksomheten har en internkontrollhåndbok. Dersom inspektøren finner at taubanen oppfyller gjeldende krav, gis driftstillatelse på stedet. Dersom driftstillatelsen er inndratt, må det søkes på ny dersom en ønsker å starte opp driften igjen.

Første gangs sikkerhetsmessig godkjenning av park- og fornøyelsesinnretninger er dels basert på en gjennomgang av teknisk dokumentasjon og driftsprosedyrer, og dels på en besiktelse der teknisk inspeksjon og gjennomgang av driftsforhold inngår. Dersom forutsetningene er til stede, utstedes en midlertidig sikkerhetsmessig godkjenning på stedet med varighet ut kalenderåret. Den sikkerhetsmessige godkjenningen fornyes hvert år på grunnlag av en egenrapportering fra virksomheten, dvs kun basert på innsendt dokumentasjon. I tillegg foretas en årlig besiktelse der hovedfokus er en teknisk inspeksjon av innretningen. I tillegg tas det stikkprøver for å bringe på det rene om pålagte prosedyrer er på plass og implementert.

#### **Vurdering:**

SJT foreslår at kravet om driftstillatelse som forutsetning for å starte drift av taubaneanlegg opprettholdes. Ved overgang til et mer risiko- og systembasert tilsyn, bør førstegangstilsynet i første rekke omfatte gjennomgang av at virksomheten har et sikkerhetsstyringssystem som tilfredsstillende kravene i taubaneforskriftene, og som er implementert, samtidig som det verifiseres at virksomheten har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å drive sikkert. Når det gjelder verifisering av at taubaner for persontransport tilfredsstillende grunnleggende tekniske krav bør dette begrenses til å slå fast at et teknisk kontrollorgan eller annet kompetent og uavhengig organ har bekreftet dette.

Den årlige sikkerhetsmessige godkjenningen av park- og tivoliinnretninger er i stor grad en ren formalitet som er administrativt ressurskrevende. Reelt sett er det under den periodiske (årlige) besiktelsen som det avdekkes om virksomheten driver sikkerhetsmessig forsvarlig. I praksis har den formelle, sikkerhetsmessige godkjenningen liten betydning for sikkerheten. I tillegg er saksbehandlingen ressurskrevende. Det bør vurderes ikke lenger treffe vedtak om sikkerhetsmessig godkjenning som i dag, men at fornøyelsesinnretninger gis driftstillatelse i tråd med praksis som foreslått ovenfor for taubaner.

Ordningen med å utstede midlertidig driftstillatelse innebærer at dette vedtaket ikke underkastes nødvendig saksbehandling og forvaltningsmessig kvalitetssikring. Om en fjerner ordningen med midlertidig driftstillatelse vil aktørene måtte ta høyde for saksbehandlingstiden. Slik SJT vurderer saken veier hensynet til kvalitetssikring under saksbehandlingen tyngre enn hensynet til aktørenes ønske om vedtak på stedet.

#### **Anbefaling:**

Kravet om driftstillatelse før oppstart av drift av taubaneanlegg må opprettholdes. Prosessen før driftstillatelse gis, må rettes mot at taubaneverksamheten har et tilfredsstillende sikkerhetsstyringssystem, og at organisasjonen har nødvendig kapasitet og kompetanse til å drive sikkert. Første gangs stedlig tilsyn skal tas før driftstillatelse gis. Ordningen med midlertidig tillatelse på stedet avvikles.

På park- og tivoliområdet erstattes den årlige sikkerhetsmessige godkjenningen med en driftstillatelse med lengre gyldighetsperiode, og der gyldigheten blant annet er avhengig av at tilsyn viser et tilfredsstillende resultat. Prosessen før driftstillatelse gis, må rettes mot at fornøyelsesinnretningen har et tilfredsstillende sikkerhetsstyringssystem, og at organisasjonen har nødvendig kapasitet og kompetanse til å drive sikkert. Første gangs stedlig tilsyn skal gjennomføres før driftstillatelse gis. Ordningen med midlertidig tillatelse på stedet avvikles.

#### 4.5.5 *Forsikring*

##### **Beskrivelse:**

###### *Taubaner:*

For å sikre at personer som kommer til skade ved drift av taubaner skal være sikret økonomisk oppgjør, er det i gjeldende konsesjonsvilkår krav om at det skal foreligge en ansvarsforsikring for den enkelte taubane. Denne skal foreligge i form av en garantierklæring fra et forsikringsselskap, gitt på fastsatt skjema utarbeidet av Samferdselsdepartementet, og deponert hos konsesjonsmyndigheten (fylkesmannen). I denne stiller et forsikringsselskap seg som selvskyldnerkausionist for personskader. Selv om det i dag ikke er hjemlet et objektivt ansvar i taubaneloven, innebærer ordningen i praksis at aktuell dekning fungerer tilsvarende objektivt ansvar. Minimumsstørrelsen på ansvarsforsikringen fastsettes av Taubanetilsynet etter en beregningsmetode vedtatt av Samferdselsdepartementet. Forsikringsbeløpet framgår av konsesjonsdokumentene.

##### **Vurdering:**

###### Taubane:

Det er nødvendig å videreføre kravene til obligatorisk forsikringsdekning for mulige erstatningskrav som følge av taubanevirksomhet.

Gitt at kravet om konsesjon bortfaller, vil dagens ordning med deponert garantierklæring måtte revurderes. Om konsesjonsplikten faller bort, vil Fylkesmannsembetet ikke lenger ha noen rolle ved anlegg av taubaner. En videreføring av deponering av garantierklæring vil derfor innebære at oppgavene med å administrere ordningen, som tidligere ble utført av 18 fylkesmenn, ville blitt samlet hos SJT. Dette vil bety at SJT må avsette ressurser til registrering og løpende oppfølging av garantierklæringer.

Samtidig kan det reises spørsmål om hvor betydningsfull ordningen med deponering av garantierklæring er for å sikre at taubanevirksomhetene tegner lovpålagt ansvarsforsikring. Ordningen med deponering skulle forhindre at taubanevirksomhetene sier opp eller lar forsikringen utløpe uten at SJT eller andre myndigheter blir informert om dette. Det er videre uklart i hvor stor grad garantierklæringer er fulgt opp ved de ulike embetene.

Det er imidlertid i denne sammenheng verdt å merke seg at selv om virksomheten ikke kan betale skadelidte erstatning, så er det i de senere årene blitt mer vanlig å trekke virksomhetens styremedlemmer og ledelse til personlig ansvar der skader oppstår og virksomheten ikke er i stand til å innfri sine forpliktelser. Dette bør tilsi at en virksomhets ledelse har en særlig oppfordring til selv å påse at obligatoriske forsikringer er på plass.

SJT har fra forsikringsbransjen fått opplyst at det finnes alternative ordninger, som ivaretar de samme hensynene som dagens deponering av garantierklæring. Dette innebærer at det ikke er nødvendig å opprettholde dagens ordning, da SJT vil få beskjed i tilfeller hvor forsikringen opphører.

###### Park- og tivoli:

For park- og tivoli er det et objektivt ansvar, og eier plikter å tegne forsikring. Det er imidlertid ingen føringer for, eller krav til minimumsstørrelse. Tilsynets erfaring er at for de fleste fornøylesinnretninger er det tegnet en standard minste ansvarsforsikring med dekning på inntil 10 mill. pr skadetilfelle, noe som er mye lavere

enn for taubaner. Personer som kommer til skade ved drift av fornøyelsesinnretninger har heller ingen trygghet for at forsikringen gjelder, eller at det finnes økonomiske midler hos eier til dekning av erstatningskrav utover forsikringsdekningen. Videre har flere forsikringsselskap vegret seg for å selge forsikringer til park- og tivoli-bransjen. Dette er til skade for tilsynsordningen, idet noen kan komme til å drive sin virksomhet uten sikkerhetsmessig godkjenning og pålagt forsikring.

#### Vurdering

Manglende krav til størrelse på forsikringsdekning har gjort det vanskelig å følge opp forsikringsplikten på park og tivoliområdet. Det er også utfordrende for tilsynsvirksomheten at det i noen tilfeller kan være vanskelig for virksomheten å få tegnet nødvendig forsikring.

#### Anbefaling:

Kravet om forsikringsdekning videreføres både på taubane- og park- og tivoliområdet. Ordningen med deponering av garantierklæringer for taubaneområdet må vurderes nærmere, og eventuelt erstattes av en ordning der SJT får automatisk melding fra forsikringsselskapet dersom forsikringen opphører. Det er behov for klarere krav til størrelsen på forsikringsdekningen for fornøyelsesinnretninger. Generelt sett må kravene til forsikringsdekning harmoniseres mellom taubaner og fornøyelsesinnretninger.

## 5 Anbefalinger

Tema	Anbefalinger
Hva skal vi føre tilsyn med?	<p><b>Anbefaling:</b></p> <p>Tilsynsomfanget på taubaneområdet slik det er i dag skal videreføres, likevel slik at det foretas sikkerhetsmessige vurderinger med henblikk på om det er banetyper som bør inngå eller utgå av tilsynsomfanget.</p> <p>Det skal foretas nærmere avklaringer med henblikk på hva som er en fornøyelsesinnretning.</p> <p>Vannskitrek og rodelbanene skal reguleres i park- og tivoli-lovgivningen.</p>
Fornyelse av tilsynsmetodikk	<p><b>Anbefaling generelt om metodikk:</b></p> <p>Alle som driver virksomhet etter taubaneloven eller tivoli-loven skal ha et sikkerhetsstyringssystem. Omfanget av systemet vil avhenge av anleggets størrelse, kompleksitet mv. Systemfokus må vektlegges i tilsynsvirksomheten, samtidig som de øvrige tilsynsformer bør kunne velges der dette er hensiktsmessig ut fra det temaet som er valgt.</p> <p>Alle som driver virksomhet etter taubaneloven eller tivoli-loven skal dokumentere at anlegget eller innretningen er i sikkerhetsmessig forsvarlig stand. Dette betyr at de må ha eget personell med teknisk kompetanse eller fremskaffe dette ved hjelp av innleid personell.</p> <p><b>Anbefaling risiko utvelgelse av objekter:</b></p> <p>Det må utarbeides en systematikk for utvelgelse av tilsynsobjekter som</p>

Tema	Anbefalinger
	<p>opprettholder dagens sikkerhetsnivå. Herunder må det utarbeides en metode for å vurdere risikoen ved drift av taubaner og park- og tivoliinnretninger. Systematikken må sikre at utvelgelsen av tilsynsobjekter skjer ut fra den risiko virksomheten medfører, fremfor faste, årlige tilsyn med alle virksomheter. Samtidig må alle virksomheter over en gitt tidsperiode være omfattet av et minimum av tilsyn.</p> <p><b>Anbefaling oppfølging av tilsyn:</b> Det skal vurderes å innføre flere reaksjons- og sanksjonsmuligheter på TPT, slik at tilsynets oppfølging av anleggene og innretningene i større grad kan tilpasses overtredelsene.</p> <p><b>Anbefaling harmonisering av tilsyn mot andre relevante myndigheter:</b> Det skal opprettes kontaktpersoner hos relevante tilsynsmyndigheter, f.eks. Arbeidstilsynet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.</p> <p><b>Anbefaling sanksjonsmidler:</b> Tilsynet spiller inn behov for flere sanksjonsmidler i lovarbeidet i SD og KRD. Ordningen med at klage på inndragelse av driftstillatelse for taubane i utgangspunktet har oppsettende virkning videreføres ikke. Regelverket for bruk av sanksjonsmidler på taubaneområdet og park- og tivoliområdet skal være så likt som mulig.</p> <p><b>Anbefaling oppfølging av ulykker og uønskede hendelser:</b> Reglene om varsling og rapportering må harmoniseres, og foreslås utformet likt for tivoliområdet og taubaneområdet i tråd med kommende lovgivning.</p> <p>Statistikken over hendelser og ulykker må brukes som et aktivt ledd i å oppnå et mer risikobasert tilsyn.</p> <p><b>Anbefaling oppfølging av TPT-rapporter:</b> Det skal foretas en gjennomgang av områdene det skal rapporteres på. Videre skal det foretas en gjennomgang av hvorvidt SJT skal behandle den innholdsmessige siden av rapporteringen, og ev. hvordan dette skal gjøres.</p> <p><b>Anbefaling driftsledereksamen og utstedelse av sertifikater:</b> Ordningen på taubaneområdet bør opprettholdes, men den bør gjennomgås med hensyn til krav og kunnskap/kompetanse i forhold til type taubane. Kriterier for inndragning av sertifikater skal vurderes. Den som er operatør for det enkelte anlegget må få nødvendig opplæring av virksomheten selv. At dette er tilfelle skal fremgå av dokumentasjonen i sikkerhetsstyringssystemet.</p> <p>En ordning med krav til praksis og sertifisering av driftsleder skal vurderes innført for fornøyelsesinnretninger av mer komplisert art. Den som har det operative ansvaret for en innretning må få nødvendig opplæring av virksomheten selv. At dette er tilfelle skal fremgå av dokumentasjonen i sikkerhetsstyringssystemet.</p>

Tema	Anbefalinger
Fornyelse av regelverk	<p><b>Anbefaling på lovnivå:</b> SJT vil spille inn behov for innføring av overtredelsesgebyr og medvirkningsansvar i straffebestemmelsen til departementets forslag til ny taubanelov. På tivoliområdet skal det foretas en juridisk gjennomgang av sentrale områder hvor det er behov for endringer. Dette gjelder krav om sikkerhetsstyringssystem, forhold knyttet til eierbegrepet og områder med dobbeltregulering av tilsyn. Det skal også vurderes om det er behov for å innføre bestemmelser om pliktmessig avhold, overtredelsesgebyr og medvirkningsansvar i straffebestemmelsen.</p> <p><b>Anbefaling tjenstedirektivet:</b> På både taubane- og tivoliområdet skal det i forbindelse med lovarbeidene foretas en nærmere avklaring av tjenstedirektivets rekkevidde, da dette vil være av betydning for arbeidet med spesialforskriftene i TPT-prosjektet.</p> <p><b>Anbefaling struktur:</b> Alle tilsynsobjekter skal være omfattet av et regelverk. Dobbeltregulering av hvem som skal utføre tilsyn skal unngås i størst mulig grad. Det skal vurderes om det er hensiktsmessig å utarbeide én spesialforskrift på taubaneområdet og én på park- og tivoliområdet, hvor kravene til de enkelte anlegg/ innretninger beskrives i de enkelte kapitlene. Det må foretas avklaringer på hva som skal defineres som en fornøyelsesinnretning.</p> <p><b>Anbefaling funksjonelle krav og tekniske krav:</b> Ved utarbeidelse av regelverk skal det i større grad tilstrebes å benytte funksjonelle krav.</p>
Spesielle temaer	<p><b>Anbefaling krav til bygging av taubaner:</b> Det innføres en meldeplikt ved endringer, hvoretter SJT avgjør om det er nødvendig å søke om ny driftstillatelse.</p> <p><b>Anbefaling krav til drift:</b> Det skal settes i gang et arbeid for å finne ut hvordan en på best mulig måte kan bruke dokumentasjonen for driftstillatelsen som grunnlag for tilsynet.</p> <p>Når det gjelder driftskravene i de underliggende forskriftene må det foretas en grundig gjennomgang for å vurdere nødvendig detaljeringsnivå og vurdere behovet for tekniske spesifikasjoner i tillegg til de funksjonelle kravene.</p> <p><b>Anbefaling konsesjon og tillatelse til drift av taubane:</b> Gitt at konsesjonsordningen vil bli fjernet slik at all saksbehandling og beslutning om byggetillatelse vil foretas av plan- og bygningsmyndighetene, bør det innføres en meldeplikt til SJT før bygging av taubaneanlegg starter.</p> <p><b>Anbefaling driftstillatelse og sikkerhetsmessig godkjenning:</b></p>

Tema	Anbefalinger
	<p>Kravet om driftstillatelse før oppstart av drift av taubaneanlegg opprettholdes. Prosessen før driftstillatelse gis, må rettes mot at taubanevirksomheten har et tilfredsstillende sikkerhetsstyringssystem, og at organisasjonen har nødvendig kapasitet og kompetanse til å drive sikkert. Første gangs stedlig tilsyn skal tas før driftstillatelse gis. Ordningen med midlertidig tillatelse på stedet avvikles.</p> <p><b>Anbefaling driftstillatelse og sikkerhetsmessig godkjenning:</b>  På park- og tivoliområdet erstattes den årlige sikkerhetsmessige godkjenningen med en driftstillatelse med lengre gyldighetsperiode, og der gyldigheten er avhengig av blant annet at tilsyn viser et tilfredsstillende resultat.</p> <p>Prosessen før driftstillatelse gis, må rettes mot at fornøyelsesinnretningen har et tilfredsstillende sikkerhetsstyringssystem, og at organisasjonen har nødvendig kapasitet og kompetanse til å drive sikkert. Første gangs stedlig tilsyn skal gjennomføres før driftstillatelse gis. Ordningen med midlertidig tillatelse på stedet avvikles.</p> <p><b>Anbefaling forsikring:</b>  Kravet om forsikringsdekning videreføres både på taubane- og park- og tivoliområdet. Ordningen med deponering av garantierklæringer for taubaneområdet må vurderes nærmere, og eventuelt erstattes av en ordning der SJT får automatisk melding fra forsikringsselskapet dersom forsikringen opphører. Det er behov for klarere krav til størrelsen på forsikringsdekningen for fornøyelsesinnretninger. Generelt sett må kravene til forsikringsdekning harmoniseres mellom taubaner og fornøyelsesinnretninger.</p>

