



Jernbaneverket

MOTTATT

19 NOV 2010

Besøksadresse:
Stortorvet 7, Oslo

Postadresse:
Postboks 4350
NO-2308 Hamar

Telefon:

Telefaks:
22 45 54 98

Sentralbord
Jernbaneverket:
05280

Reg. nr:
NO 971 033 533 MVA

Bankgiro:
7694.05.01888

www.jernbaneverket.no

Det kongelige Samferdselsdepartement
Postboks 8010 Dep.
0030 OSLO

Henvendelse til: Kirsti Ward Hjelvik
Tlf.: 22 45 54 87
Faks: 22 45 54 98
E-post: Kirsti.Hjelvik@jbv.no

Dato: **18 NOV 2010**
Saksref.: 10/05012 SJS 008
Deres ref.: 09/3177-BFA
Vedlegg:

Høring - Utkast til endrede forskrifter på jernbane som erstatter tillatelsesforskriften og lisensforskriften

Vi viser til Samferdselsdepartementets brev av henholdsvis 10. og 23. september i år der det bes om Jernbaneverkets eventuelle uttalelser til forskriftsutkastene.

1. Kort om noen av de mest sentrale punktene i forslag til ny lisensforskrift

Jernbaneverket er enig i at navnet "Lisensforskriften" ikke er ideell, da forskriftens bestemmelser omfatter mer enn det kortnavnet gir inntrykk av. Forskriften bør ha et navn og et kortnavn som gir en tydeligere pekepinn om hva denne regulerer. Vi mener at forslaget "Forskrift om jernbanevirksomhet mv. på det nasjonale jernbanenettet" (jernbaneforskriften) språklig sett er alt for omfattende og for lite informativ om hva forskriftens egentlige innhold er. På generell basis mener vi at det uheldig at to forskrifter ("Lisensforskriften" og "Tillatelsesforskriften") har kortnavn som språklig sett er synonymer. Da navnet "Lisensforskriften" i praksis er godt innarbeidet, foreslår vi at forskriftens navn, herunder kortnavn, beholdes inn til videre til arbeidet med eventuelle endringer som følge av revisjon av jernbanepakke I fra EU er slutført. Det er, etter vårt syn, mer hensiktsmessig å endre forskriftens navn i forbindelse med et større revisjonsarbeid.

Slik Jernbaneverket ser det er presiseringen i lisensforskriftens § 7-1, som gjelder krav om sikkerhetsgodkjenning, sentral. Vi mener likevel at forslaget til presisering er for snever. Av lisensforskriftens § 7-1 bør det fremgå at sikkerhetsgodkjenningen for infrastrukturforvalter på det nasjonale jernbanenettet også omfatter skifting. Vi viser til at fordelingsforskriftens (EU-direktiv 2001/14) vedlegg nr 1 nr 3 bokstav c forutsetter at Jernbaneverket (infrastrukturforvalter) skal kunne tilby togselskapene skifting. Vi viser til våre kommentarer til lisensforskriften § 7-1 nedenfor.

Vi anmoder departementet om nok en gang å gjennomgå språket og henvisningene i forskriften. Vi vil spesielt fremholde at innholdet i bestemmelsene § 2-5 og 3-4 er vanskelig tilgjengelig.

2. Kort om noen av de mest sentrale punktene i forslag til ny tillatelsesforskrift

Jernbaneverket savner en bestemmelse om saksbehandlingsregler noenlunde tilsvarende § 9-1 i forslaget til ny lisensforskrift. Tillatelsesforskriften retter seg mot mange små virksomheter, herunder flere museumsbaner, hvis behov for veiledning er minst like stort som det behov en finner i store, kommersielle virksomheter. Selv om prinsippet om forvaltningens alminnelige veiledningsplikt gjelder, foreslår vi likevel at dette prinsippet uttrykkes eksplisitt i forskriften.

I forslag til ny tillatelsesforskrift foreslås innført begrepet "infrastruktur" i stedet for jernbanelovens "kjørevei". Departementet ber om Jernbaneverkets syn om begrepet "infrastruktur" eller "jernbaneinfrastruktur" bør benyttes. Fordelingsforskriften anvender begrepet "jernbaneinfrastruktur". Hva som inngår i dette begrepet fremgår av vedlegg I del A til forordning (EØF) nr 2598/70 av 18. desember 1970. I veilederen til samtrafikkforskriften sies det at forskriften gjelder for blant annet jernbaneinfrastrukturen og driften av denne. Vi antar at begrepet "jernbaneinfrastruktur" i fordelingsforskriften og samtrafikkforskriften har samme innhold. På denne bakgrunn er det vår oppfatning at tillatelsesforskriften bør benytte uttrykket "jernbaneinfrastruktur" slik at en sikrer en ensartet bruk og forståelse av begrepet.

Etter vår vurdering åpner forslaget i § 1-5, 2. ledd for unødige tolkningstvil om hvilke jernbaneverks virksomheter som er unntatt fra forskriften. Etter vårt syn bør det i utgangspunktet ikke være opp til den enkelte jernbane å vurdere om dens virksomhet er innenfor eller utenfor jernbanelovgivningens område. Jernbaneverket mener at det er mer hensiktsmessig at Statens jernbanetilsyn etter søknad vurderer muligheten for å gjøre unntak fra forskriften, herunder tilpasser kravene til den virksomhet som drives. Dette i kombinasjon med aktiv veiledningsvirksomhet fra tilsynets side, bør kunne gjøre hverdagen vesentlig enklere for tillatelsesforskriftens pliktsubjekter. Jernbaneverket vil i den forbindelse peke på mulighetene for å tilpasse kravene på en slik måte at virksomheter som i det alt vesentlige drives på samme måte underkastes samme, forenklede kravregime. Dette vil ikke bare forenkle disse selskapers daglige virksomhet, men også gjøre det enklere for dem å samarbeide med hverandre, utveksle erfaringer og personale. For øvrig viser vi til våre utdypende kommentarer til bestemmelsen under pkt. 4 nedenfor.

3. Kommentarer til utvalgte bestemmelser i utkast til ny lisensforskrift:

Til § 1-3 Myndighetenes oppgaver, delegering med videre

I ny § 1-3, 4. ledd presiseres det at Statens jernbanetilsyn er tilsynsmyndighet i henhold til jernbanelovens §§ 3d, 3e, 3f, 3g, 12 og 13. I forskriftens § 1-3, 8. ledd sies det at tilsynet har ansvar for å foreta markedsovervåkning og at det kan gi forskrifter som utfyller kapittel 7 i forskriften. Henvisningen til kapittel 7 er feil. Riktig henvisning er kapittel 8.

Forskriftens § 1-3, 8. ledd har ingen henvisning til jernbanelovens § 11a. I henhold til jernbanelovens § 11a fører departementet tilsyn og kontroll med konkurransevilkår. Vi er usikre på om unntattelsen av å henvise til § 11a i jernbaneloven er en forglemmelse eller ikke. Dersom det ikke er en forglemmelse, bør grensegangen mellom tilsynet som markedsovervåker og departementet som tilsyn klargjøres nærmere i forskriften.

Til § 2-5 Tilgang til havne- og terminalspor som er knyttet til det nasjonale jernbanenettet

Det materielle innholdet i denne bestemmelsen er vanskelig tilgjengelig. Vi anmoder derfor departementet om å se nærmere på bestemmelsen med det mål for øye å tydeliggjøre innholdet på en enklere og mer forståelig måte.

Til § 3-4 Saksbehandlingsregler.

Vi anmoder departementet om å se nærmere på språket i bestemmelsen i § 3-4, 2. ledd. Bestemmelsen er uklar og innholdet vanskelig tilgjengelig.

Til § 4-1 Særskilte vilkår mv. til jernbaneforetak i forbindelse med driften

Jernbaneverket foreslår at bestemmelsen utvides med et punkt som pålegger virksomhetene vederlagsfritt å avgi rute- og takstdata til en nasjonal reiseplanlegger. Dette som et tiltak for å nå myndighetenes målsetting om at kollektivtransporten skal ta økte markedsandeler. Lett tilgang til reiseinformasjon er en forutsetning for å nå dette målet.

Til § 6-1 Krav om sikkerhets sertifikat

Det er flere uriktig henvisninger i denne bestemmelsen. Vi ber departementet kvalitetssikre dette.

Til § 6-10 Rett til tilgang til opplæring m.m.

Jernbaneverket kan ikke se at det av bestemmelsen fremgår hvem som er pliktsubjekt, nærmere bestemt hvem som plikter å tilby eller sørge for at det blir tilbudt tjenester som er omhandlet i bestemmelsen.

Til § 7-1 Krav om sikkerhetsgodkjenning

Vi viser til høringsnotatet side 3 og 4 der det fastslås at Jernbaneverket ikke trenger lisens og sikkerhets sertifikat for å kunne utføre transporter med andres gods til vegløse plasser der ingen jernbaneforetak vil påta seg slik transport. Dette bør fremgå av forskriftens § 7-1.

Fordelingsforskriftens (EU-direktiv 2001/14) vedlegg nr 1 nr 3 bokstav c forutsetter at Jernbaneverket (infrastrukturforvalter) skal kunne tilby togselskapene skifting. Jernbaneverket mottar regelmessig forespørsler om å bistå togselskap med skifting. Ofte er slik bistand en forutsetning for å få overført en transport fra vei til jernbane. Andre steder erfarer vi en overretterspørsel etter hensettingsspor etc. fordi togselskaper som ikke kan eller vil etablere et samarbeid rund skifting, stasjonere hvert sitt/sine skifteaggregat på samme sted. Dette resulterer i mer støy, unødig mange skiftebevegelser samt en praktisk utfordring med å koordinere skifting med flere skiftelag samtidig. For Jernbaneverket kan dette medføre unødvendige merutgifter til etablering, drift og vedlikehold av spor. Av forskriftsbestemmelsen bør det således tydelig fremgå at Jernbaneverkets sikkerhetsgodkjenningen også omfatter enhver skifting enten dette gjelder i forbindelse med egentransport eller andre jernbaneselskapers person- eller godstransport.

Jernbaneverket vil videre påpeke at i forbindelse med konkurranseutsetting av driften av godsterminaler, har vi erfart at et krav om at tilbyder (terminalforvalter) selv skal være sertifisert til å forestå skifting på terminalen både begrenser antall tilbydere og favoriserer det dominerende godstransportselskapet.

Jernbaneverket har per i dag ingen bestemt oppfatning av hvorvidt vi kommer til å levere skiftetjenester i egen regi, eller om det er ønskelig å sette bort skifting som egne

konsesjoner. Hvilken modell som er mest hensiktsmessig vil avhenge av lokale forhold, herunder om Jernbaneverket har eget materiell og personale til stede i samme område som skiftingen ønskes utført.

Slik vi forstår bestemmelsen i § 7-1, 1. ledd, siste punktum, kan Jernbaneverket innenfor sin sikkerhetsgodkjenning påta seg å drifte spor tilhørende private uten hensyn til om disse sporene benyttes til å kjøre tog, til å utføre skifting eller begge deler. I følge togfremføringsforskriftens § 1-6, bokstav c er sidespor "alle andre spor på linjen enn hovedspor og som er beregnet på skifting". Sistnevnte definisjon har et snevrere innhold enn det som fremgår av lisensforskriften § 7-1, siste punktum. Vi foreslår derfor at begrepet "sidespor" erstattes med uttrykket "industrispor", da dette, sammen med begrepene "terminalspor" og "havnespor" vil dekke alle aktuelle og relevante kategorier av spor. Samtidig foreslår vi at "museumsjernbane" tas med i opplistningen i tilfelle det i forbindelse med Jernbaneverkets kulturminneforvaltning viser seg å være hensiktsmessig å overta driftsansvaret for slike baner uten at Jernbaneverket nødvendigvis overtar eierskapet. Det vises til gjeldende ordning for strekningen Tunestveit-Midttun (Gamle Vossebanen) hvor Jernbaneverket har et slikt ansvar. I tillegg kan nevnes at Jernbaneverket eier deler av infrastrukturen ved flere andre museumsjernbaner.

Jernbaneverket ber om departementets tilbakemelding på våre endringsforslag til forskriftens § 7-1, 1. ledd.

Til § 7-3 Saksbehandlingstid

Jernbaneverket foreslår at kravet om at søkeren umiddelbart må fremlegge tilleggsopplysninger i § 7-3, siste punktum modereres til "uten ugrunnet opphold".

Til § 9-2 Underretning til andre myndigheter

Jernbaneverket ber departementet kvalitetssikre henvisningen i denne bestemmelsen.

4. Kommentarer til utvalgte bestemmelser i utkast til ny tillatelsesforskrift:

Til § 1-5 Unntak

Hovedregelen i jernbaneloven er at enhver jernbanevirksomhet er omfattet av loven. Med hjemmel i jernbanelovens § 2 kan det i forskrift eller enkeltvedtak gjøres helt eller delvis unntak for visse jernbaner.

Det fremgår av høringsnotatet at departementets intensjon er å innskrenke unntaksbestemmelsen i gjeldende forskrifts § 1-2, jfr. kommentarene vedr. strekningene Kirkenes-Bjørnevatn og Urskog-Hølandsbanen. Jernbaneverket ser behovet, men er av den oppfatning at den foreslåtte formuleringen i 2. ledd "jernbanevirksomhet av svært begrenset omfang" åpner for et større rom for tolkningstvil om unntakets rekkevidde enn det departementet ønsker å legge opp til. Eksempelvis oppstår slik tolkningstvil ved vurdering av om museumsbanevirksomhet faller innenfor forskriftens virkeområde eller ikke.

Museumsbaners formål er ikke primært transport av personer eller gods. Norske museumsbaner driver i et svært begrenset omfang både hva angår antall driftsdager per år og at de som hovedregel kun har ettogsdrift. Dette trekker i retning av at museumsjernbanene ikke omfattes av hovedregelen i tillatelsesforskriften. Siden så vel høringsnotatet som departementets kommentar til § 1-5 indikerer at en ønsker motsatt konklusjon, mener vi det er nødvendig at unntaksbestemmelsen gis en

formulering som rydder bort denne tolkningstvilen. Dette vil også gi en bedre forutsigbarhet for den enkelte jernbanevirksomhet.

Etter Jernbaneverkets syn bør en vise tilbakeholdenhet med å unnta jernbanevirksomheter fra jernbaneloven. For det første vil et slikt unntak medføre at de rettigheter/fordeler som virksomheten har overfor tilgrensede eiendommer i henhold til jernbanelovens § 10 bortfalle. Tilsvarende vil ikke en ikke kunne påberope seg jernbanelovens § 9 overfor blant annet allmennheten. Dette vil, etter Jernbaneverkets vurdering, øke risikoen for at ulykker, alvorlige og uønskede jernbanehendelser skjer. Etter Jernbaneverkets erfaring er planoverganger steder som gir de største utfordringer hva angår å nå visjonen om null drepte. Jernbaneverket viser til at nettopp denne kunnskapen var en av årsakene til at gjeldende tillatelsesforskrift konkret nevner "offentlig vei" i § 1-2, bokstav a). Veiens formelle status, dvs. hvorvidt den er offentlig vei i veglovens forstand (jfr. dennes § 1, 1. pkt), er imidlertid uten selvstendig betydning for risikobildet. Avgjørende er veiens (planovergangens) beliggenhet, hvordan den brukes og hvordan den sikres. Kryssing av vei bør således være et selvstendig kriterium ved vurdering av om unntak skal gis.

Et annet moment som etter vår vurdering også bør tillegges vekt, er om andre berørte tilsynsmyndigheter vil ha tilstrekkelig faglig kompetanse til å vurdere en slik jernbanevirksomhet. Vi vil også reise spørsmålet om det er god ressursutnyttelse at flere (lokale arbeids) tilsyn, politimyndigheter mv. skal måtte opparbeide seg jernbanefaglig kompetanse. Tilsvarende kan det stilles spørsmål om adgangen til å drive tilsyn med, muligheten for å lære av uønskede hendelser og behovet for å stille krav til virksomhetene vil være tilstrekkelig ivare tatt.

Etter vårt syn bør det i utgangspunktet ikke være opp til den enkelte jernbane å vurdere om dens virksomhet er innenfor eller utenfor jernbanelovgivningens område. Jernbaneverket mener at det er mer hensiktsmessig at Statens jernbanetilsyn etter søknad fra aktuelle jernbanevirksomhet vurderer muligheten for å gjøre unntak fra forskriften. Dersom Statens jernbanetilsyn aktivt benytter sin mulighet til å gjøre unntak fra denne forskriften og tilpasser kravene til den virksomhet som drives og det risikobildet som foreligger (jfr. § 1-6, nest siste ledd), vil dette medføre at behovet for helt å unnta virksomheter fra jernbaneloven blir mindre enn det som er tilfelle i dag. Med dette som utgangspunkt vil det etter Jernbaneverkets vurdering være mindre betenkelig å henvise til mer utfyllende vurderingskriterier for unntak i en forskriftskommentar. På denne bakgrunn foreslår Jernbaneverket følgende alternative formulering av unntaksbestemmelsen i 2. ledd:

"Jernbanevirksomhet av svært begrenset omfang der formålet ikke primært er transport av passasjerer eller gods og som godtgjør at dens virksomhet ikke utsetter seg selv eller sine ansatte, dens passasjerer eller gods, tredjemenn og omgivelser for en uakseptabel risiko for skade eller tap, kan, etter søknad, unntas fra jernbaneloven og omfattes ikke av forskriften her."

Til § 1-1 Virkeområde

Begrepet "sidespor" under bestemmelsens bokstav c) foreslås erstattet med "industrispor". Vi viser til vår kommentar til lisensforskriftens § 7-1 ovenfor.

Til § 1-2 Definisjoner

Jernbaneverket foreslår at en definisjon av begrepene "trafikkvirksomhet" og "jernbanevirksomhet" tas inn i forskriften.

Henvisningen under § 1-2, bokstav a) er uriktig. Riktig henvisning i ny lisensforskrift er § 1-4, 1. ledd bokstav a).

Vi foreslår at begrepet "infrastruktur" endres til "jernbaneinfrastruktur". Det vises til vår kommentar om dette under pkt. 2 overfor.

Til §§ 1-3 og 1-4

Her brukes henholdsvis uttrykkene "drive infrastruktur" og "driver kjørevei". Jernbaneverket antar man sikter til det samme i begge bestemmelser. Vi foreslår at uttrykkene "infrastruktur" og "kjørevei" endres til "jernbaneinfrastruktur". I dette henseende viser vi til våre kommentarer til § 1-2 ovenfor.

Til § 2-1 Særskilte vilkår for rutegående persontransport

Jernbaneverket foreslår at bestemmelsen utvides med et punkt som pålegger virksomhetene vederlagsfritt å avgi rute- og takstdata til en nasjonal reiseplanlegger. Dette som er tiltak for å nå myndighetenes målsetting om at kollektivtransporten skal ta økte markedsandeler. Lett tilgang til reiseinformasjon er en forutsetning for å nå dette målet.

Til § 3-6 Forsikring/garanti

Jernbaneverket foreslår at "tilstrekkelig forsikret" konkretiseres i forskriftsbestemmelsen slik det er gjort i lisensforskriftens § 5-6, eller i veilederen til forskriften. Av hensyn til prinsippet om konkurranse på mest mulig like vilkår foreslås videre at kravene harmoniseres med tilsvarende krav til vegtransport, især hva angår tingsskade og skade på tredjemann.

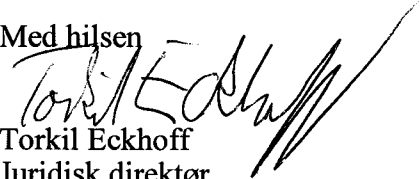
Til § 4-9 Forbud mot overdragelse o.l.

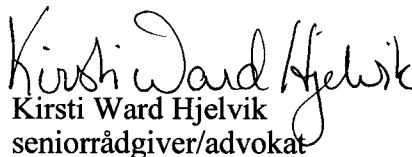
I bestemmelsen sies det at tillatelsen til å drive trafikkvirksomhet ikke kan overdras. Vi antar at det er tillatelsen til å drive infrastruktur som ikke kan overdras da kapittel 4 gjelder "Tillatelse til å drive infrastruktur".

Til § 5-1 Overgangbestemmelser

Den foreslåtte bestemmelsen gir søker risikoen for saksbehandlingstiden hos Statens Jernbanetilsyn. Jernbaneverket foreslår at bestemmelsen endres slik at virksomheten må ha levert søknad iht. forskriftens krav innen fristutløp.

Med hilsen


Torkil Eckhoff
Juridisk direktør


Kirsti Ward Hjelvik
seniorrådgiver/advokat