

HØRINGSNOTAT – Utkast til ny tillatelsesforskrift

Innledning

Samferdselsdepartementet har sammen med Statens jernbanetilsyn foretatt en evaluering av forskrift av 16. november 2005 nr. 1489 om tillatelse til å drive sporvei, tunnelbane og forstadsbane, samt sidespor m.m. (tillatelsesforskriften), og foreslått en del endringer i forskriften.

I det vedlagte forslaget til ny tillatelsesforskrift er det tatt utgangspunkt i gjeldende tillatelsesforskrift og foreslått visse endringer og presiseringer. Tilsynet har gjennom praksis ved tillatelser, revisjoner m.v. identifisert en rekke områder hvor behov for endringer og klargjøringer i forskriften. Det er også lagt betydelig vekt på aktørenes ønsker om klargjøringer i forhold til blant annet virkeområdet, begreper og i forholdet til tillatelser for drift av trafikkvirksomhet og infrastruktur, jf. utkastet kapittel 3 og 4. Kapittel 3 i gjeldende tillatelsesforskrift omfatter tillatelsen både drift av trafikkvirksomhet og infrastruktur for integrerte selskaper, noe som har vist seg ikke så hensiktsmessig fordi en del aktører har skilt ut disse virksomhetene i ulike enheter/selskaper.

Videre er unntaksbestemmelsen i tillatelsesforskriften foreslått endret for å klargjøre at virksomheter som driver transportvirksomhet (herunder bruksbaner) ikke lenger kan unntas fra jernbaneloven, jf. nærmere omtale i høringsbrevet og i merknadene til § 1-5 nedenfor. Det foreslås at et nytt unntak som gjelder jernbanevirksomhet av svært begrenset omfang og der formålet ikke primært er transport av passasjerer eller gods.

Nærmere om forslaget

Forskriftens tittel

For å klargjøre nærmere hva forskriften inneholder er tittelen på forskriften endret slik at den fanger opp forslaget om å dele jernbanevirksomhet i to tillatelser; tillatelse for å drive trafikkvirksomhet og tillatelse til å drive infrastruktur. Videre er bl.a. godsbane spesielt nevnt i tittelen. Korttittelen er beholdt.

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1-1. Virkeområde

I bokstav a er det presisert at godsbaner faller inn under virkeområdet.

I bokstav c er det tatt med en presisering om at sidesporene mv. er tilknyttet det nasjonale jernbanenettet.

§ 1-2. Definisjoner

a) det nasjonale jernbanenettet

Definisjonen samsvarer med gjeldende lisensforskrift og forslag til ny jernbaneforskrift. Definisjonen er utelukkende tatt med av pedagogiske hensyn.

b) infrastruktur

Jernbaneloven anvender ikke begrepet "*infrastruktur*". I jernbaneloven anvendes "*kjørevei*". Det er derfor stilt spørsmål om man kan anvende begrepet i tillatelsesforskriften eller om begrepet er for snevert i forhold til jernbanelovens begrep. Begrepet "*kjørevei*" har i praksis blitt erstattet med begrepet "*infrastruktur*", og er blitt brukt i bl.a. forskrifter som implementerer jernbanerettsakter fra EU. Det er også brukt i tillatelsesforskriften. Begrepet "*infrastruktur*" er et godt innarbeidet begrep både hos myndighetene og aktørene.

Departementet har derfor valgt å definere begrepet "*infrastruktur*" i forskriftsutkastet for å klargjøre at dette innholdsmessig omfatter det samme som "*kjørevei*" etter jernbaneloven § 3 første ledd bokstav a.

Definisjonen sikrer således at begrepet har samme materielle innhold som "*kjørevei*" i jernbaneloven.

Statens jernbanetilsyn har tidligere identifisert et behov for å klargjøre begrepsbruken på det nasjonale jernbanenettet. Dette fordi "*infrastruktur*" i samtrafikkforskriften anvendes som navn på ett av flere delsystemer. For å skille mellom når det er tale om infrastruktur i vid eller snever forstand, er det innført et nytt begrep på det nasjonale jernbanenettet; "*jernbaneinfrastruktur*". Vi ber om eventuelle kommentarer fra høringsinstansene om deres syn på om begrepet "*infrastruktur*" eller "*jernbaneinfrastruktur*" bør benyttes i utkastet til ny tillatelsesforskrift.

§ 1-3. Virksomhetstillatelser

Etter innspill fra aktørene om at det ønskes en klargjøring av hvilke virksomhetstillatelser som finnes, samt hvilket kapittel de skal anvende ved søknad og etterlevelse, er dette klargjort i forslaget til denne bestemmelsen.

§ 1-4. Ansvar for trafikkstyring

Etter gjeldende tillatelsesforskrift er ansvaret for trafikkstyring i utgangspunktet lagt til den som driver infrastrukturen, med en mulighet for Statens jernbanetilsyn til å overføre dette ansvaret til andre, jf. § 3-2 femte ledd. I praksis viser det seg at utgangspunktet faktisk er motsatt. Som regel er det trafikkutøver som har ansvaret for trafikkstyringen. Av den grunn foreslås det en endring i bestemmelsen, slik at det blir valgfritt hvem som skal ha ansvaret for trafikkstyringen. Imidlertid er det av trafikksikkerhetsmessige hensyn ikke mulig at flere aktører har ansvaret for trafikkstyringen på samme strekning. Bestemmelsen er flyttet til kapittel 1 i forskriften og gjort generell. I søknad til Statens jernbanetilsyn om tillatelse etter kapittel 3 eller 4 må det fremgå hvorvidt trafikkstyringen skal inngå i den tillatelsen det søkes om.

§ 1-5. Unntak

Unntaket etter gjeldende tillatelsesforskrift § 1-2 bokstav a er foreslått tatt ut. Dette innebærer at de banene som ikke faller inn under gjeldende tillatelsesforskrifts virkeområde som følge av at de ikke krysser offentlig vei eller for øvrig ikke utgjør en vesentlig trafikksikkerhetsrisiko, i utgangspunktet vil falle inn under den nye forskriftens virkeområde.

Imidlertid er det foreslått en ny unntaksbestemmelse i annet ledd som unntar jernbanevirksomhet av svært begrenset omfang og der formålet primært ikke er transport av passasjerer eller gods fra jernbaneloven og dermed også forskriften.

Dette innebærer at museumsbaner som driver i et svært begrenset omfang, stort sett fortsatt vil falle utenfor jernbaneloven, mens godsbaner som har et transportformål vil falle inn under jernbaneloven og forskriften her.

Med "svært begrenset omfang" menes her en begrenset driftsperiode og at banens lengde ikke tilsier at det er behov for å regulere den etter jernbaneloven.

I praksis er det ikke mange baner som vil bli berørt av denne forskriftsendringen. Trolig vil endringen utelukkende få konsekvenser for banen Kirkenes – Bjørnevattn som også var omfattet av den tidligere jernbaneloven. Banen eies av Sydvaranger Gruve AS.

Urskog-Hølandsbanen må også vurderes på nytt i forhold til forslaget, da denne banen hadde konsesjon etter den gamle jernbaneloven. Det må foretas en ny vurdering av om museumsdriften kan anses å ha ”et svært begrenset omfang”, der banens lengde og driftsperiode vil bli tillagt vekt.

Statens jernbanetilsyn og Samferdselsdepartementet har brukt vesentlige saksbehandlingsressurser på oppfølging av disse banene som per i dag har falt utenfor forskriftens virkeområde som følge av bekymringsmeldinger, diskusjoner vedrørende tolkningsspørsmål m.v. Ved den endring som foreslås anses det i fremtiden å være mindre rom for tolkningstil.

De økonomiske og administrative konsekvensene av å ta ut unntakshjemmelen i § 1-2 bokstav a anses derfor å være marginale. For de virksomheter som blir berørt, vil det være en utgift i forbindelse med søknadsprosessen og krav til forsikring for skader som kan oppstå ved driften. Disse utgiftene må ses i lys av de sikkerhetsmessige fordeler det vil ha at banene reguleres av jernbanelovgivningen og underlagt tilsyn.

For de banene som etter forskriftsendringen kommer inn under tillatelsesforskriftens virkeområde foreslås det romslige overgangsordninger slik at de får ivaretatt sine interesser på en forsvarlig måte. Det foreslås at disse virksomhetene må ha tillatelse til å drive trafikkvirksomhet og/eller infrastruktur senest innen 1. januar 2013 (dvs. en to års overgangsperiode).

§ 1-6. Myndighetenes oppgaver

Av bestemmelsen fremgår myndighetenes oppgaver og det er klargjort at Statens jernbanetilsyn er *tilsynsmyndighet* i henhold til jernbaneloven. Tidligere delegeringer av departementets myndighet etter jernbaneloven videreføres. Fordi tilsynet er tillagt myndigheten som ”tilsynsmyndighet” etter jernbaneloven, har departementet foreslått å fjerne § 5-1 og § 5-2 som gjelder tilsyn og tvangsmulkt, da tilsynets kompetanse her følger direkte av loven. Statens jernbanetilsyn er gitt en generell hjemmel til å gjøre unntak fra forskriften, samt å tilpasse kravene til den virksomheten som drives. Dette vil gi tilstrekkelig fleksibilitet til å kunne fravike forskriftskrav og vilkår for baner som ikke driver utstrakt transportvirksomhet.

§ 1-7. Saksbehandlingsregler

Reglene om saksbehandling er flyttet fra kapittel 5.

Kapittel 2. Særskilte vilkår for rutegående persontransport

I kapitteloverskriften og i § 2-1 er det klargjort at bestemmelsen gjelder bare virksomheter som driver ordinær rutegående persontransport. For øvrig er det ikke gjort noen endringer.

Endringer i kapittel 3 og 4 Tillatelseskapitlene

Det er gitt innspill fra aktørene om at forholdet mellom kapitlene og innholdet i reglene er vanskelig å forstå. I kapittel 3 og 4 er det derfor foreslått viktige strukturendringer for å klargjøre innholdet i regelverket.

Kapittel 4 i gjeldende tillatelsesforskrift er stort sett i samsvar med tilsvarende kapittel i gjeldende lisensforskrift om sikkerhetsgodkjenning og gjelder for de virksomheter som utelukkende driver infrastruktur. Etter gjeldende tillatelsesforskrift kan det virke uklart om kravene til vandel, økonomisk evne, forsikring, faglig dyktighet, samt ansvaret for driften m.v. også gjelder for søknad om sikkerhetsgodkjenning (for å drive infrastruktur). I praksis har reglene blitt tolket slik at disse kravene gjelder for infrastruktur for t-baner, bybaner og sporvei. Dette følger av at gjeldende forskrifts kapittel 3 inneholder en mengde vilkår som også gjelder tillatelse til å drive samlet virksomhet. Dersom virksomheten utelukkende vil drive infrastruktur bør imidlertid fortsatt de generelle vilkår til driften som fremgår av kapittel 3 gjelde, men disse kan tilpasses ut fra hvilken infrastruktur det er tale om.

Vilkårene i kapittel 3 og 4 i forskriftsutkastet er derfor gjort tilnærmet identiske. Da endringene således kodifiserer og presiserer hva som er gjeldende praksis vil ikke dette innebære noen realitetsendring. Det gjøres oppmerksom på at det kan gjøres unntak og tilpasninger dersom et vilkår i konkrete tilfeller ikke anses hensiktsmessig i forhold til driften, jf. forskriftsutkastets generelle unntakshjemmel i § 1-6 fjerde ledd. Eksempler på dette kan være drift av sidespor, museumsspor og lignende der det foregår begrenset trafikk.

De foreslåtte endringene i kapittel 3 og 4 innebærer at virksomheter som i dag driver eller ønsker å drive både trafikkvirksomhet og infrastruktur må ha tillatelser etter både kapittel 3 og 4. De virksomheter som i dag har en samlet tillatelse til å drive både trafikkvirksomhet og infrastruktur etter gjeldende tillatelsesforskrift kapittel 3, vil etter en overgangsperiode måtte

søke om nye tillatelser. Det foreslås at disse virksomhetene må ha fått nye tillatelser senest 5 år etter ikrafttredelse av forskriften, dvs. innen 1. januar 2016. De virksomhetene dette får virkning for vil få et eget informasjonsskiv om dette etter forskriftens vedtakelse. I og med at disse virksomhetene allerede oppfyller kravene i begge kapitlene, vil dette ikke ha vesentlig konsekvenser utover det å dokumentere at gjeldende krav er oppfylt for begge virksomhetsdelene. Disse virksomhetene vil da få utstedt to tillatelser i stedet for én; én for å drive trafikkvirksomhet og én for å drive infrastruktur.

Kapittel 3. Tillatelse til å drive trafikkvirksomhet

I dette kapittelet er det som nevnt i hovedsak foretatt strukturelle og språklige endringer for å gjøre innholdet i reglene mer oversiktlige. Virksomheter som ønsker å drive både trafikkvirksomhet og infrastruktur må også søke om tillatelse etter kapittel 4.

§ 3-2. Vilkår for tillatelse til å drive trafikkvirksomhet

Tredje til femte ledd i gjeldende paragraf er skilt ut i egne bestemmelser i forskriftsutkastet, jf. henholdsvis §§ 3-8 og 3-9, samt § 1-4.

§§ 3-3 til 3-6.

Her er det ikke foretatt endringer.

§ 3-7. Sikkerhetsstyringssystem m.m.

Her er det foretatt en språklig endring. Annet ledd i gjeldende paragraf er foreslått tatt ut da det anses språklig uklart og overflødig.

§ 3-8. Ansvar for virksomheten.

Bestemmelsen skal tydeliggjøre hvem som har ansvaret for virksomheten, samt hva dette ansvaret omfatter, og innebærer ingen realitetsendring.

§ 3-9. Forbud mot overdragelse og lignende

Bestemmelsen er skilt ut for å tydeliggjøre at det ikke er tillatt å la andre virksomheter anvende en tillatelse som er gitt en virksomhet. Dette har dessverre vist seg å være et reelt problem i praksis.

§ 3-10. Tillatelsens gyldighet.

Bestemmelsen er skilt ut for å tydeliggjøre at det er et vilkår for å inneha tillatelsen at virksomheten oppfyller vilkårene for å inneha den til en hver tid.

§ 3-11. Varsel ved vesentlige endringer av betydning for tillatelsen

Bestemmelsen er av pedagogiske hensyn flyttet fra kapittel 5. Statens jernbanetilsyn skal varsles ved vesentlige endringer som har betydning for tillatelsen til å drive infrastruktur, herunder skifte av daglig leder, endringer i eierforhold, for eksempel fusjon, overtakelse eller større endringer i eiersammensetningen, samt funksjonelle eller faktiske endringer av betydning for driften, vesentlige endringer i sikkerhetsstyringssystemet mv. Statens jernbanetilsyn kan i slike tilfeller kreve at det skal søkes om ny tillatelse. Virksomheten kan fortsette mens søknaden behandles dersom sikkerheten ivaretas.

§ 3-12. Suspensjon og tilbakekall

Da tilbakekallshjemmelen i gjeldende forskrifts § 5-3 er foreslått tatt ut, er det behov for å sette inn en tilsvarende bestemmelse i tillatelseskapitlene.

Det er foreslått at det også kan benyttes suspensjon som virkemiddel. Dette er et mindre inngripende virkemiddel enn tilbakekall og vil dermed anvendes i de tilfeller dette anses tilstrekkelig for å oppnå ønsket effekt.

Kapittel 4. Tillatelse til å drive infrastruktur

Statens jernbanetilsyn har fått klare tilbakemeldinger fra aktørene på at begrepet "sikkerhetsgodkjenning" i gjeldende forskrift oppfattes som språklig uklart og er vanskelig å forstå. Samferdselsdepartementet har derfor foreslått å gå bort fra begrepet og foreslått "tillatelse til å drive infrastruktur" i stedet. Også i dette kapitlet er det som nevnt foretatt en rekke strukturelle og språklige endringer for å gjøre innholdet i reglene mer tydelig. Kapitlet omfatter de vilkår som vil gjelde for virksomheter som utelukkende søker om eller innehar tillatelse til å drive infrastruktur.

§ 4-1. Krav om tillatelse til å drive infrastruktur

Her er det utelukkende foreslått språklige endringer for å gjøre bestemmelsen mer forståelig.

§ 4-2. Vilkår for tillatelse til å drive infrastruktur

Det er foreslått en presisering av at virksomheten må være etablert i Norge for å få tillatelse til å drive infrastruktur. Utover dette er det bare gjort språklige og strukturelle endringer i bestemmelsen.

Gjeldende forskrifts §§ 4-3 og 4-4

Gjeldende forskrifts § 4-3 er foreslått tatt ut. Bestemmelsen anses overflødig på grunn av den generelle saksbehandlingsregelen i § 1-7.

Gjeldende forskrifts § 4-4 er også foreslått tatt ut i forskriftsutkastet. Dette vil ha som følge at det ikke lenger er tvungen 5-årsfrekvens for fornying av tillatelse til å drive infrastruktur. Det gjøres likevel oppmerksom på at virksomheten skal ha et sikkerhetsstyringssystem som tilfredsstillende kravene i jernbanelovgivningen, samt at det skal meldes fra om endringer av betydning for driften, jf. § 4-11 i forskriftsutkastet.

§§ 4-3 til 4-10.

Disse bestemmelsene er likelydende med tilsvarende bestemmelser om tillatelse til å drive trafikkvirksomhet i kapittel 3. Det vises til muligheten for å gjøre unntak, samt tilpasse vilkårene, dersom det anses hensiktsmessig, jf. § 1-6 fjerde ledd.

§ 4-11. Varsel ved vesentlige endringer av betydning for tillatelsen

Bestemmelsen er av pedagogiske hensyn flyttet fra kapittel 5. Statens jernbanetilsyn skal varsles ved vesentlige endringer som har betydning for tillatelsen til å drive infrastruktur, herunder skifte av daglig leder, endringer i eierforhold, for eksempel fusjon, overtakelse eller større endringer i eiersammensetningen, samt funksjonelle eller faktiske endringer av betydning for driften, vesentlige endringer i sikkerhetsstyringssystemet mv. Statens jernbanetilsyn kan i slike tilfeller kreve at det skal søkes om ny tillatelse. Virksomheten kan fortsette mens søknaden behandles dersom sikkerheten ivaretas.

§ 4-12. Suspensjon og tilbakekall

Da tilbakekallshjemmelen i gjeldende forskrifts § 5-3 er foreslått tatt ut, er det behov for å sette inn en tilsvarende bestemmelse i tillatelseskapitlene.

Det er foreslått at det også kan benyttes suspensjon som virkemiddel. Dette er et mindre inngripende virkemiddel enn tilbakekall og vil dermed anvendes i de tilfeller dette anses tilstrekkelig for å oppnå ønsket effekt.

Kapittel 5. Avsluttende bestemmelser

§ 5-1. Overgangsbestemmelser

Det foreslås at virksomheter som ikke lenger er unntatt fra jernbanelovgivningen må ha tillatelse til å drive trafikkvirksomhet og/eller infrastruktur etter forskriften her innen 1. januar 2013.

Det foreslås videre at de virksomheter som har en samlet tillatelse til å drive både trafikkvirksomhet og infrastruktur etter gjeldende forskrifts kapittel 3 gis en overgangsperiode på 5 år til å ha tillatelser i samsvar med den nye inndelingen, jf. også at det er en 5 års frist i dag på fornyelse av sikkerhetsgodkjenning for infrastruktur.

§ 5-2. Ikrafttredelse mv.

Det foreslås at forskriften trer i kraft fra 1. januar 2011.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises til nærmere omtale under de ulike forslagene over.