

FYLKESTINGSSAK

Saksnummer	Utvalg/komite	Dato
221/2021	Fylkesrådet	24.09.2021
116/2021	Fylkestinget	18.10.2021
	Komite for samferdsel	18.10.2021

Høring - forslag til ny forskrift om nasjonal beredskap for jernbanevirksomheter**Sammendrag**

Ny «forskrift om nasjonal beredskap for jernbanevirksomheter» er sendt på høring fra Samferdselsdepartementet. Forskriften tydeliggjør og detaljerer beredskapskravene til jernbanesektoren med hjemmel i § 6 b i jernbaneloven.

Kravene som stilles til sektoren gjennom forskriften er godt beredskapsfaglig fundert og vektlegger krav til beredskapsplaner, oversikter, gjennomføring av øvelser og deltakelse i samarbeidsforum. Forskriften har også bestemmelser om vederlag i de tilfeller der jernbanevirksomhetene blir pålagt oppgaver av Samferdselsdepartementet ved håndtering av alvorlige hendelser og kriser av nasjonal betydning.

Kravene skal sikre en forberedt beredskap, slik at sektoren raskt og effektivt kan stille med jernbanetjenester ved pålegg fra Samferdselsdepartementet dersom en nasjonal situasjonsforståelse eller tidskrisiske hendelser gjør det nødvendig.

Forskriften inngår i arbeidet med å videreutvikle totalforsvaret, som siden 2016 har vært en prioritert oppgave på nasjonalt nivå for å styrke samfunnets samlede beredskap.

Bakgrunn

Samferdselsdepartementet har ute på høring forslag til ny «forskrift om nasjonal beredskap for jernbanevirksomheter». Forskriften er hjemlet i jernbaneloven § 6 b. Gjennom forslaget til ny forskrift gis det nærmere regler etter § 6 b i jernbaneloven, for å sikre at jernbanevirksomheter har beredskap for ekstraordinære situasjoner og dermed en effektiv tilgang til jernbaneressurser dersom en større hendelse eller krise inntreffer. Forskriften er utformet med tanke på å kunne ha beredskap i hele krisespekteret fra sivile hendelser til krig og krigslignende hendelser.

Bestemmelsen i jernbaneloven § 6 b ble vedtatt ved lov 16. desember 2016 og trådte i kraft den 1. januar 2017. Det har siden ikrafttreddelsen vært forutsatt at bestemmelsen skulle suppleres med en forskrift med utfyllende bestemmelser.

Problemstilling

Et mer komplekst og sammensatt samfunn hvor de forskjellige sektorene i større grad er gjensidig avhengig av hverandre, gjør at sårbarheten i samfunnet er økende. Denne utviklingen gjør at det derfor stilles stadig større krav til beredskap, samarbeid mellom berørte sivile og militære aktører, offentlige og private virksomheter og frivillige aktører, for å kunne håndtere hendelser og opprettholde samfunnsskrittiske funksjoner. Videreutvikling av totalforsvaret har de senere år vært en prioritert oppgave for å styrke samfunnets samlede beredskap.

Samfunnet er avhengig av en rekke samfunnsskrittiske funksjoner, hvor transportsektoren er definert som en av disse. Et mer sammensatt trusselbilde og strukturelle endringer i transportsektoren, stiller nye krav til beredskap. En godt planlagt beredskap gjør ansvarlige aktører bedre i stand til å håndtere hendelser og å gjenopprette samfunnets grunnleggende funksjoner raskt. Flere større hendelser og kriser de senere årene viser at transportsektoren må planlegge for å bidra ved ukjente og uventede hendelser, og at det må planlegges ut over den alminnelige beredskapen.

Økt gjensidig avhengighet mellom ressurser fra Forsvaret og fra det sivile samfunnet har gjort det sivil-militære samarbeidet viktig de senere årene. Det har derfor vært satset målrettet på modernisering av totalforsvarskonseptet for å styrke den samlede beredskapen. Totalforsvarskonseptet innebærer at samfunnets samlede ressurser skal kunne benyttes dersom det er behov for det i en krise eller krig, både i sivile og militære hendelser.

Sterke transportsystemer er et mål i samfunnssikkerhetsarbeidet i transportsektoren. Arbeidet med en forskrift til jernbaneloven § 6 b er en del av arbeidet med å utvikle jernbanesektorens planverk og kompetanse for å sikre effektive bidrag til samfunnet som en del av totalforsvaret.

Samferdselsdepartementet har ansvaret for bidrag fra transportsektoren ved krisehåndtering av nasjonale ekstraordinære hendelser (i samsvar med ansvarsprinsippet). Dersom det er behov for jernbaneressurser i en hendelse som krever nasjonal koordinering og krisehåndtering, vil Samferdselsdepartementet kunne ta i bruk påleggshjemmelen i jernbanelovens § 6 b for å sikre bidrag fra jernbanevirksomhetene.

§ 6 b i jernbaneloven gir Samferdselsdepartementet hjemmel til å pålegge den som driver aktivitet knyttet til jernbane krav til beredskap og oppgaver ved ekstraordinære situasjoner, kriser og krig. I bestemmelsens første ledd listes det opp pålegg om oppgaver som kan gis. Bestemmelsens andre ledd gir regler om at staten skal yte et rimelig vederlag dersom et pålegg medfører vesentlige kostnader for den det er rettet mot, og at disse ikke oppveies av tilsvarende fordeler. Bestemmelsens tredje ledd omfatter hjemmel for departementet til å gi forskrift hvor nærmere regler om pålegg etter første ledd og vederlag etter andre ledd fastsettes. Det er med bakgrunn i dette

hjemmelsgrunnlaget at forskriften blir fremmet.

Drøfting

God samfunnssikkerhet bygger på innsatsen til en rekke aktører som ivaretar ulike deler av ansvaret, både offentlige aktører på ulike forvaltningsnivå, det private næringsliv og frivillige organisasjoner. Forutsetningen for en vellykket håndtering av en hendelse er at aktørene er best mulig forberedt, og at de kjenner egne og andres roller, ansvar og myndighet. Målet er at ressursbruken blir godt koordinert og at det samarbeides effektivt ved større hendelser og kriser.

Forslaget til en forskrift etter jernbaneloven § 6 b er utformet med tanke på at det er behov for å gi utfyllende regler til lovhjemmelen, for å sikre at jernbanesektoren har planlagt beredskap for ekstraordinære hendelser. Forskriftens oppbygging er todelt, og består i første del av regler som angir krav om at jernbanevirksomheter skal ha beredskap og beredskapsplaner. I andre del gis det nærmere regler om retten til vederlag og hvordan vederlag skal beregnes.

Forskriften §§ 3, 4 og 5 om krav til beredskap, beredskapsøvelser og deltakelse i Samarbeidsforum for sikring og nasjonal beredskap gjelder for alle jernbanevirksomheter unntatt museumsbaner og godsbaner (på privat infrastruktur). Jernbanevirksomheter er et samlebegrep for jernbaneforetak og de som ivaretar infrastrukturen. Forskriften §§ 6, 7 og 8 om rett til vederlag, hvordan vederlaget beregnes og regress gjelder for alle som pålegges oppgaver etter jernbaneloven § 6 b, det vil si hele jernbaneloven § 6 b sitt virkeområde.

Det følger av forslaget til § 3 at virksomhetene skal ha beredskap, dvs. være i stand til å operasjonalisere beredskapsplaner og på en effektiv måte utføre jernbanetjenester i ekstraordinære hendelser, krise og krig. Jernbanevirksomhetene må utarbeide beredskapsplaner for organisasjonen som identifiserer egne ressurser og hvordan disse kan stilles til disposisjon. For å sikre et effektivt bidrag er det også stilt krav om at virksomhetene skal ha oversikt over avhengigheter de måtte ha mot andre for å være i stand til å yte bistand. Beredskapsplanen må være dokumentert og ha en tydelig ansvarsfordeling med varslingslister og operasjonelle planer for å ta imot og iverksette pålegg eller anmodninger om bistand. Videre er det stilt krav om at beredskapsplanene skal være samordnet med andre relevante aktører, i den grad det er nødvendig for å sikre beredskapen.

§ 4 i forskriften har krav om at jernbanevirksomhetene skal gjennomføre og delta i beredskapsøvelser. Godt beredskapsarbeid forutsetter at involverte ressurser vet hva som skal gjøres og hvordan man skal handle når en hendelse inntreffer. En av de mest effektive metodene å skaffe seg slik kompetanse på, er gjennom beredskapsøvelser. Ved å følge opp læringspunkter etter øvelser vil dette bidra til en kontinuerlig forbedring av beredskapsplanene der det er nødvendig.

Forskriften § 5 stiller krav om obligatorisk deltakelse i Samarbeidsforum for sikring og nasjonal beredskap. Formålet med Samarbeidsforumet er å være en viktig arena for aktørene for å ivareta samvirkeprinsippet innenfor nasjonal beredskap.

Forslaget til forskrift §§ 6, 7 og 8 inneholder nærmere regler om vederlag.

Bestemmelsene gjelder for de tilfellene hvor det blir gitt et pålegg etter jernbaneloven § 6 b, og ikke for forskriftens øvrige krav til beredskap i §§ 3, 4 og 5. Rett til vederlag gjelder for de tilfeller der de som driver aktivitet knyttet til jernbane blir gitt pålegg om bidrag med ressurser, og dette medfører vesentlige kostnader. Det foreslås at Jernbanedirektoratet blir den myndigheten som skal ta imot og behandle søknader om vederlag, og at Samferdselsdepartementet skal være klageinstans for vedtaket.

Av § 9 i forskriften går det fram at Statens jernbanetilsyn skal føre tilsyn med etterlevelsen av forskriften. Hjemmelen for tilsyn følger av jernbaneloven § 11. Tilsynet er avgrenset til bestemmelsene §§ 3, 4 og 5 som omhandler kravene til beredskap, beredskapsplanlegging og deltakelse i Samarbeidsforum for sikring og nasjonal beredskap. Det er en forutsetning for reell gjennomføring av forskriften at den etterleves og at pålegg etterkommes. Statens jernbanetilsyn vil også få ansvar for veiledning om kravene i regelverket. Statens jernbanetilsyn kan ilegge tvangsmulkt etter jernbaneloven § 13. Bestemmelsene om tilsyn og reaksjoner er ment som insentiver til etterlevelse og for å sikre gjennomføring av forskriften.

Forslaget inneholder en bestemmelse i § 10 om at det er adgang til å gi unntak fra forskriften. Det er foreslått at det må foreligge "særlige grunner" for å få unntak, noe som innebærer at terskelen skal være høy. Det er videre foreslått gjennom § 11 i forskriften at manglende etterlevelse av forskriften, eller enkeltvedtak gitt i medhold av forskriften, er straffbart.

Forskriften er ny og etablerer dermed nye beredskapskrav til jernbaneaktørene, samt administrative oppgaver for Jernbanedirektoratet, Statens jernbanetilsyn og Samferdselsdepartementet. Forskriftskravene vil i noen grad gi administrative og økonomiske konsekvenser for aktørene. Kravene i forskriften framstår som nødvendige bidrag for å styrke totalforsvaret i Norge, og vil medføre en redusert sårbarhet dersom forskriften etterleves. Det kan ha store kostnader for samfunnet dersom det ikke er etablert tilfredsstillende beredskap. Gevinsten ved å innføre kravene må anses som større enn de ulemper og kostnader som forslaget kan innebære. Samlet sett er det rimelig å slå fast at forskriften ikke oppstiller uforholdsmessige krav til jernbanevirksomhetene eller myndighetene, vurdert opp mot betydningen av å sikre tilstrekkelig beredskap i jernbanesektoren.

Medvirkning

Medvirkningsrådene har vært forespurt om å komme med innspill i forkant av utarbeidelsen av saken.

Fylkesrådets vurdering

Den nye «forskrift om nasjonal beredskap for jernbanevirksomheter» som nå er ute på høring, framstår som en godt begrunnet detaljering av nødvendige beredskapskrav som stilles til jernbanesektoren. Krav til beredskap gjennom planverk, oversikter, øvelser og deltakelse i samarbeidsforum må sies å være i tråd med god faglig praksis innenfor beredskapsområdet. Forskriften oppstiller et rammeverk for beredskapen innen sektoren, og dersom kravene etterleves av jernbanevirksomhetene burde dette gi et godt grunnlag for ivaretagelsen av beredskapsansvaret.

Transportsektoren er en samfunnskritisk funksjon og det er av stor betydning for samfunnet at sektoren forblir mest mulig operativ ved større hendelser og kriser. Tydelig krav til beredskap i sektoren er et viktig bidrag for å sikre at dette hensynet blir ivaretatt. Et mer komplekst og sammensatt samfunn gir også økt sårbarhet og dermed et større behov for et systematisk beredskapsarbeid innenfor alle kritiske sektorer. Det er derfor positivt at jernbanesektoren gjennom forskriften får tydeliggjort sine beredskapskrav.

Fylkeskommunen er ikke direkte involvert i jernbanesektoren, men er en betydelig aktør innenfor transportsektoren gjennom vårt ansvar innenfor fylkesveger og kollektivtrafikk. Hendelser innenfor en del av transportsektoren vil ofte kunne påvirke øvrige deler av sektoren, samt at større kriser i samfunnet sannsynligvis vil påvirke hele transportsektoren. Det er derfor viktig med et godt samarbeid på tvers av transportsektoren, hvor de forskjellige delene av sektoren kjenner godt til hverandre og kan samarbeide om å disponere ressursene på en effektiv måte. Samfunnsutviklingen gjør at aktørene i økende grad må samarbeide, koordinere sine ressurser og utarbeide beredskapsplaner som både er fleksible og detaljerte nok til å håndtere de stadig mer sammensatte hendelser og kriser som kan oppstå. Behovet for mer tverrfaglig og koordinert innsats vil øke, noe som eksempelvis korona-epidemien tydelig har demonstrert.

Klimaendringer med økt hyppighet av ekstreme værhendelser vil påvirke infrastrukturen og tjenestene som ytes, og er med på å understreke viktigheten av god beredskap i samfunnet. For å motvirke klimaendringene er transportsektoren nå i gang med «det grønne skiftet». Nordland fylkeskommune har innenfor sitt ansvarsområde bl.a. startet arbeidet med å elektrifisere ferjesamband og kollektivtrafikken i byområder. Denne utviklingen gir noen nye utfordringer for beredskapsarbeidet som planleggingen må ta høyde for, gjennom at f.eks. ferje- og bussmateriell som er basert på elektrisk drift, ikke like enkelt som materiell på fossile drivstoff, kan flyttes rundt der hvor transportbehovet er størst. Avhengigheten av ladeinfrastruktur gjør at fleksibiliteten til dette materiellet foreløpig har en del begrensinger i en beredskapssituasjon. Denne type utfordringer vil best kunne løses gjennom et tverrfaglig samarbeid på tvers av transportsektoren og samfunnet, hvor det legges vekt på et fleksibelt planverk og koordinering av ressurser.

Vi har i løpet av de siste årene opplevd stadig stenging av veg som følge av mer snø og uvær. I denne sammenhengen får jernbanen en tydeligere og viktigere rolle som transportalternativ i fylket vårt. I 2020 var E6 Saltfjellet og E10 Bjørnfjell kolonnekjørt eller stengt tilsvarende om lag 84 døgn ut fra vegvesenet sine tall, og en ser at jernbanens driftssikkerhet i slike situasjoner fører til en viktigere rolle for jernbanen i årene fremover all tid regjeringen har nedprioritert budsjettposten knyttet til vinterstengte veger i nasjonal transportplan.

Jernbanen har også en viktig funksjon for Forsvaret og deployering av materiell som må tas høyde for i denne sammenhengen. Fylkesrådet oppfordrer departementet til å ta en dialog med Forsvaret knyttet til dette. En realisering av Nord-Norgebanen vil også skape et handlingsrom som vil ha militær betydning. Dette vil således styrke behovet for gode beredskapsplaner knyttet til jernbane i Nord-Norge.

Konsekvenser for Nordland fylkeskommune

Økonomiske og personellmessige konsekvenser

Forslag til ny «forskrift om nasjonal beredskap for jernbanevirksomheter» har ingen direkte økonomiske eller personellmessige konsekvenser for Nordland fylkeskommune.

Andre konsekvenser

Generelt kan det understrekes at samfunnsutviklingen i økende grad krever at beredskapsarbeidet legger til rette for utstrakt samarbeid mellom aktørene, koordinering av ressurser og utarbeidelse av beredskapsplaner som både er fleksible og samtidig tilstrekkelig detaljerte.

Fylkesrådets innstilling til vedtak

1. Fylkestinget støtter forslaget til ny «forskrift om nasjonal beredskap for jernbanevirksomheter», og den tydeliggjøring og detaljering av beredskapskrav til jernbanesektoren som det her legges opp til.
2. Fylkestinget vil framheve behovet for en sterkere tverrsektoriell tilnærming til beredskapsutfordringene innen transportsektoren, gjennom samarbeid, koordinering av ressurser og utarbeidelse av operasjonelle beredskapsplaner.

Bodø den 24.09.2021

Tomas Norvoll
fylkesrådsleder
sign

Bent-Joacim Bentzen
fylkesråd for transport og infrastruktur
sign

24.09.2021 Fylkesrådet

Votering i Fylkesrådet

Enstemmig

Innstilling fra Fylkesrådet

Fylkesrådets innstilling enstemmig vedtatt

18.10.2021 Fylkestinget

Samferdselskomiteens innstilling ble lagt fram av saksordfører Tone

Nordstrand, Senterpartiet:

1. Fylkestinget i Nordland støtter forslaget til ny «forskrift om nasjonal beredskap for jernbanevirksomheter», og den tydeliggjøring og detaljering av beredskapskrav til jernbanesektoren som det her legges opp til.
2. Fylkestinget i Nordland vil framheve behovet for en sterkere tverrsektoriell tilnærming til beredskapsutfordringene innen transportsektoren, gjennom samarbeid, koordinering av ressurser og utarbeidelse av operasjonelle beredskapsplaner.

Votering i plenum

Samferdselskomiteens innstilling enstemmig vedtatt med 45 stemmer.

FT 116/2021**Vedtak**

1. Fylkestinget i Nordland støtter forslaget til ny «forskrift om nasjonal beredskap for jernbanevirksomheter», og den tydeliggjøring og detaljering av beredskapskrav til jernbanesektoren som det her legges opp til.
2. Fylkestinget i Nordland vil framheve behovet for en sterkere tverrsektoriell tilnærming til beredskapsutfordringene innen transportsektoren, gjennom samarbeid, koordinering av ressurser og utarbeidelse av operasjonelle beredskapsplaner.

Vedlegg

Tittel	DokID
Til høring - utkast til ny forskrift om nasjonal beredskap - høringsfrist 18.10.2021	300305
Utkast til ny forskrift om nasjonal beredskap for jernbanevirksomheter	300306
Høringsnotat til ny forskrift til jernbaneloven § 6 b	300307
Fagforbundets innspill til FT-sakene i oktober 2021	325495

