

Statens jernbanetilsyn  
Wergelandsveien 3  
0157 OSLO

Saksbehandler: Monika Løland Eknes og Siri Marie Skøien  
Tlf.: 916 57 123 / 22 45 54 91  
Faks: 22 45 54 98  
E-post: [mon@jbv.no](mailto:mon@jbv.no) / [smsk@jbv.no](mailto:smsk@jbv.no)

Dato:  
Saksref.: 05/00889 SJS 004  
Deres ref.: 06/12-183 SF2-43  
Vedlegg:

Besøksadresse:  
Stortorget 7, Oslo

Postadresse:  
Postboks 4350  
NO-2308 Hamar

Telefon:  
05280

Telefaks:  
22 45 54 98

Sentralbord  
Jernbaneverket:  
05280

Reg. nr:  
NO 971 033 533 MVA

Bankgiro:  
7694.05.01888

[www.jernbaneverket.no](http://www.jernbaneverket.no)

## **KLAGE PÅ AVSLAG PÅ SØKNAD OM SIKKERHETSGODKJENNING**

### **1. INNLEDNING**

Det vises til vedtak fra Statens jernbanetilsyn i brev av 3.4.2008.

Jernbaneverket er uenig med Statens jernbanetilsyn i at vilkårene for å få sikkerhetsgodkjenning ikke er oppfylt. Vi mener det Statens jernbanetilsyn har anført i sitt vedtak ikke innebærer risikofaktorer som gir grunnlag for avslag på søknaden.

Jernbaneverket vurderer hele tiden sikkerhetsarbeidet ut fra et helhetsbilde. Best mulig prioritering av ressursene i sikkerhetsarbeidet tilsier etter vårt syn at fokus nå flyttes fra sikkerhetsgodkjenningsprosessen og over i konkret sikkerhetsarbeid som rassikring, sikring og nedleggelse av planoverganger, tiltak mot ferdsel i sporet osv. På denne bakgrunn ber vi om at vedtaket omgjøres.

Etter at vi mottok avslaget, har vi gjort tiltak som innebærer at punktene i Statens jernbanetilsyns brev er svart ut. Dersom disse var utslagsgivende for Statens jernbanetilsyns vedtak, mener vi dette også gir grunnlag for omgjøring av vedtaket.

I tillegg mener Jernbaneverket at vedtaket fra Statens jernbanetilsyn er ugyldig på grunn av feil lovanvendelse, mangelfulle overveielser og saksbehandlingsfeil.

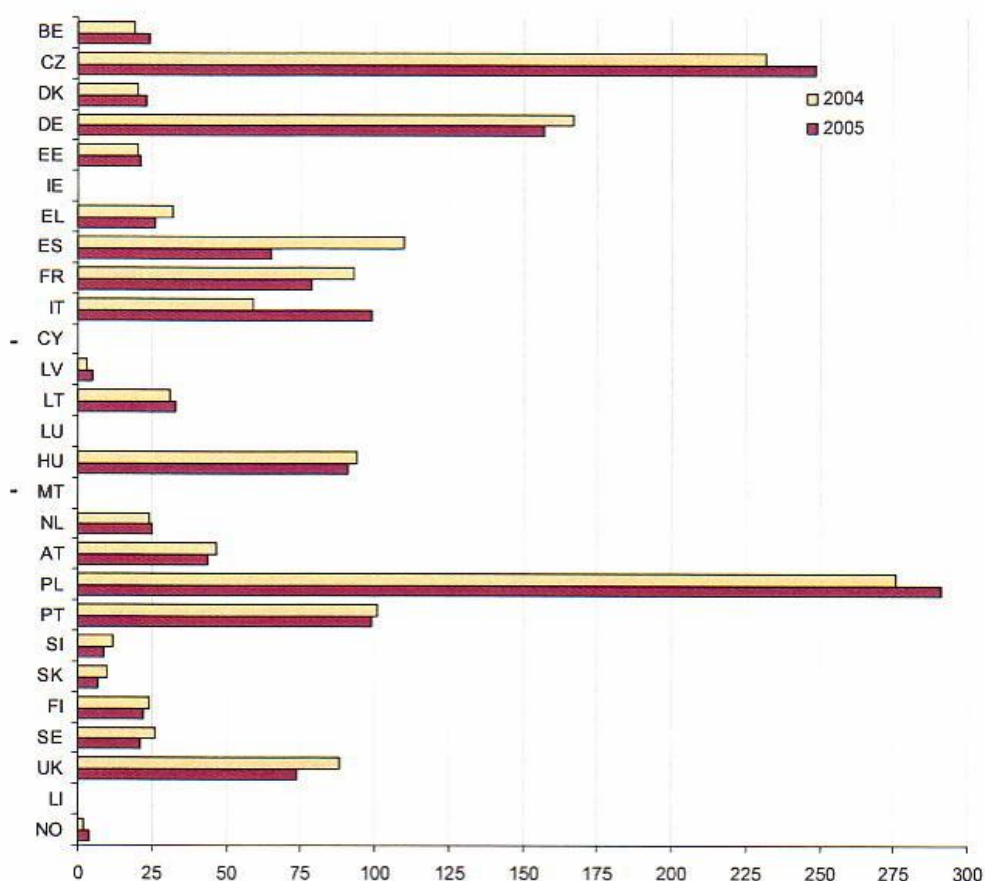
Vår klage er disponert som følger:

- I kapittel 2 omtales sikkerheten på norsk jernbane i dag og Jernbaneverkets arbeid med sikkerhet framover.
- I kapittel 3 omtaler vi om de reelle hensyn som etter Jernbaneverkets syn taler for at sikkerhetsgodkjenning nå gis.
- I kapittel 4 gis en redegjørelse for de tiltak vi har gjort for å rette opp/svare ut de punktene Statens jernbanetilsyn synes å ha basert sitt avslag på.
- I kapittel 5 anføres grunnlag for at vedtaket er ugyldig.
- I kapittel 6 fremkommer vår konklusjon.

## 2. SIKKERHETEN PÅ NORSK JERNBANE I DAG

Jernbaneloveret rapporterer om jernbaneulykker til Eurostat. Det samme gjør andre EU- og EØS-land. Figur 1 under viser Eurostats siste oversikt over antall drepte på jernbane i Europa. Selv korrigert for lave trafikk tall er Norge blant de landene som har de aller laveste ulykkestallene.

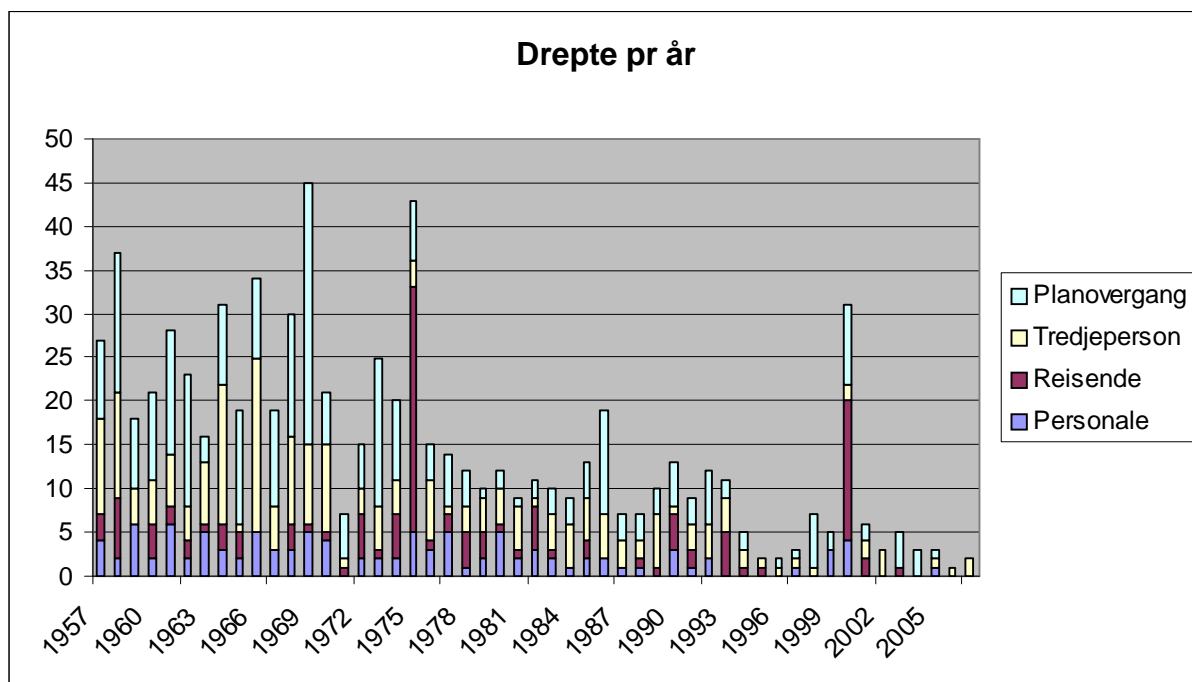
Graph 1: Number of persons killed in railway accidents (2004 and 2005)



Source: Eurostat/ NewCronos

Figur 1 Antall dødsfall fordelt på land innen EU og EØS. (Kilde: Eurostat).

Figur 2 viser utviklingen i Norge fra 1957 og frem til i dag. Om vi sammenligner perioden fra 2001 til 2007 med perioden 1980 til 1999, finner vi at antall drepte på planoverganger og ved ulovlig ferdsel er mer enn halvert; fra henholdsvis 3,5 til 1,4 per år og 2,9 til 1,3 per år. Antall drepte reisende per år er redusert fra 1,25 til 0,4, og antall drepte banearbeidere er redusert fra 0,5 per år til 0,15 per år.



Figur 2 Antall drepte i perioden 1957 til 2007 i Norge. (Kilde: Jernbaneverket)

### 3. REELLE HENSYN – OMGJØRING UTEN UGYLDIGHETSGRUNN

Vi har fra år 2000 til i dag brukt ca 600 årsverk for sikkerhets- og kvalitetspersonell på utvikling og etterlevelse av vårt sikkerhetsstyringssystem. I tillegg kommer den store innsatsen utført i linjeorganisasjonen og på fysiske sikkerhetstiltak i infrastrukturen. Vi mener – slik statistikken også viser – at vi både på system og etterlevelse ligger på et svært høyt nivå sammenlignet med resten av Europa. Samtidig vet vi at arbeidet med sikkerhet aldri blir fullendt.

I sitt revisjonsarbeid tar Statens jernbanetilsyn utgangspunkt i utvalgte deler av virksomheten. Jernbaneverket legger til en hver tid det totale sikkerhetsbildet til grunn.

Det er en fare for at fortsatt høy prioritert bruk av våre ressurser på sikkerhetsgodkjenningsprosessen vil kunne flytte fokus og ressurser bort fra tiltak med større betydning for sikkerheten i sporet. Sikring av rasfarlige strekninger, kvalitet i trafikkstyringen, sikring og nedleggelse av planoverganger og gjennomføring av utbyggingsprosjekter i henhold til forskriftskrav og interne krav er eksempler på oppgaver Jernbaneverket ønsker å fokusere på og å prioritere høyere. I dette ligger at vi mener våre sikkerhetsrådgivere i høyere grad nå bør benytte sin tid til å bidra til prioriteringer av sikkerhetstiltak, til at infrastrukturen blir utformet sikkert og at aktiviteter blir sikkert gjennomført.

De ressurser som søknadsprosessen fortsatt legger beslag på, innebærer at Jernbaneverket i noen grad fratras muligheten til å gjøre egne prioriteringer innen sikkerhetsarbeidet. Det blir dermed Statens jernbanetilsyn som gjennom sin oppfølging av enkeltpunkter, legger føringer for Jernbaneverkets prioriteringer uten å ha det tilsvarende ansvaret. Dette er neppe i samsvar med sikkerhetsdirektivets intensjoner.

Vi mener derfor det vil tjene sikkerheten på jernbanen best om sikkerhetsgodkjenning nå gis, slik at arbeidet og prosessen med selve systemet kan tilpasses og tilgjengelige ressurser disponeres ut fra en helhetsvurdering av hva som bør prioriteres i sikkerhetsarbeidet, jf. risikobildet for jernbanedrift i Norge.

Det vises i den forbindelse til brev av 5.12.2007 fra Jernbaneverket til Samferdselsdepartementet. Vedlagt brevet fulgte en sikkerhetsvurdering. Dette er en vurdering av konsekvensene for sikkerheten av at sikkerhetsgodkjenning henholdsvis gis og ikke gis. Det konkluderes med at det vil ha mer positive effekter for sikkerheten at sikkerhetsgodkjenning gis enn at slik godkjenning ikke gis – eller, sagt på en annen måte: at det er større risiko for negative effekter på sikkerheten om sikkerhetsgodkjenning ikke gis enn om slik godkjenning gis.

Statens jernbanetilsyn har anledning til når som helst å foreta revisjoner og andre former for tilsyn, både på systemnivå og etterlevelsensnivå. Statens jernbanetilsyn har også myndighet til å gi pålegg og i verste fall stanse driften om det skulle være grunnlag for det. Statens jernbanetilsyn mister således ingen kontroll- eller sanksjonsmuligheter ved å gi sikkerhetsgodkjenning.

Vi peker i denne sammenheng på underinstansens og klageinstansens kompetanse til å omgjøre vedtaket selv om det ikke foreligger ugyldighetsgrunn, jf. forvaltningsloven § 33 og § 34

#### **4. TILTAK SOM ER UTFØRT PÅ DE UAVKLARTE PUNKTENE I STATENS JERNBANETILSYNS VEDTAK**

I sitt brev av 3.4.2008 redegjør Statens jernbanetilsyn for enkelte punkter, hvorav noen er tatt til etterretning, mens andre fremdeles fremstår som uavklarte. Vi oppfatter de uavklarte punktene som hovedbegrunnelsen for Statens jernbanetilsyns avslag om sikkerhetsgodkjenning. Vi har derfor under redegjort for disse punktene med intensjon å avklare dem alle.

##### **4.1 Oppfølging av uavklarte forhold knyttet til bestemmelsene om risikoanalyser**

Jernbaneverket er enig med Statens jernbanetilsyn at det er nødvendig å utføre en fareidentifikasjon for å vurdere hvorvidt en standard løsning faktisk er dekkende for relevante farer i det aktuelle tilfellet. Dette var også årsaken til at vi tidligere endret våre rutiner for kvalitetssikring. Statens jernbanetilsyn påpeker at en setning i Jernbaneverkets sikkerhetshåndbok kapittel 8 står i motstrid til setninger i kapittelets vedlegg 1 og vedlegg 4.

For å fjerne denne muligheten for misforståelser, både internt og i forhold til Statens jernbanetilsyn, har vi valgt å tydeliggjøre sikkerhetshåndboken på dette punktet ved å endre den nevnte setningen til ” *Ved bruk av standard løsning skal fareidentifiseringen vise hvordan farene på et overordnet nivå er dekket av valgte løsninger.* ” Endringen er allerede implementert og tilgjengelig på Jernbaneverkets styringssystem.

Vi mener at dette punktet nå er tilstrekkelig besvart.

#### **4.2 Bruk av akseptkriterier i revisjonsaktiviteter**

I sitt brev av 3.4.2008 etterlyser Statens jernbanetilsyn en beskrivelse av hvordan Jernbaneverket har håndtert revisjonsfunn som allerede er kategorisert etter metoden som nå ikke anvendes lengre.

Jernbaneverkets revisjonsledere har nå klassifisert funnene i revisjon 309/07 og etterlevelseskontroll 326/07 i henhold til den revisjonsmetoden som nå anvendes i Jernbaneverket. Alle funnene fra revisjon 309/07 ble klassifisert som observasjoner. I etterlevelseskontroll 326/07 ble første funn, ” Ansvars- og Stillingsbeskrivelser i Regioner og Utbygging omtaler ikke RMM-prosessen”, klassifisert som avvik og de øvrige som observasjoner og forbedringsforslag. Avviket og alle observasjoner er lukket med tiltakene tidligere oversendt i tiltaksplanene og bekreftet lukket i vårt brev av 18.2.2008.

Vi mener at dette punktet nå er tilstrekkelig besvart.

#### **4.3 Vedlikehold av infrastruktur**

I sitt punkt 3.3, side 4, spør Statens jernbanetilsyn om avtalemålene mellom driftsavdelingene og banesjef er kontrollert for entydig bruk av begrepet ”oppsynsmann”.

Vi bekrefter herved at avtalemålene ble kvalitetssikret av Jernbaneverkets vedlikeholdsenhet for entydig bruk av oppsynsmannbegrepet før uke 49 i 2007 i henhold til tiltaksplanen.

Vi mener at dette punktet nå er tilstrekkelig besvart.

#### **4.4 Kvalitetssikring av vedlikeholdsdokumentasjon**

Statens jernbanetilsyn etterspør i sitt brev en ytterligere beskrivelse av hvordan dokumenter i vårt vedlikeholdsstyringssystem er ”gjennomgått med en grundig og systematisk kvalitetssikring som kan gi tilsynet tillit til at aktuell dokumentasjon er av tilfredsstillende kvalitet”.

Jernbaneverket gjennomfører på denne bakgrunn en ny kvalitetskontroll i løpet av april, av de dokumentene vi mener er viktige for sikker ivaretagelse av vedlikehold. Utover de dokumentene vi har redegjort for tidligere, gjelder dette følgende dokumenter:

- Vedlikeholdshåndboken
- Alle prosedyrer i vedlegg 3 til Vedlikeholdshåndboken.

Vi kan, dersom Statens jernbanetilsyn ønsker det, oversende utfylte sjekklister for kontrollen når disse foreligger.

Vi mener at dette punktet nå er tilstrekkelig besvart.

#### **4.5 RMM og bruk av arbeidsmaskiner: Implementering av tiltak**

Statens jernbanetilsyn skriver at Jernbaneverket ikke har svart fullstendig på spørsmål om gjennomføring av tiltak og henviser til punkt 5 på s. 12 og 13 i sitt brev. Dette omfatter revisjonene:

- 309/07 ” RMM-prosessen, inkl oppfølging av avvik fra rev. 05-06”

- 325/07 ” Planlegging og bruken av rullende materiell”
- 326/07 ” Kontroll og etterlevelse av prosessen Rullende materiell og maskinstyring (RMM)”

I brevet av 3.4.2008 ber Statens jernbanetilsyn om redegjørelser for tiltak som det tidligere kun var bedt om bekreftelse på gjennomføring av. Nedenfor gir vi nå de redegjørelsene som er etterspurt.

Observasjon 1, pkt 2 (309/07): Statens jernbanetilsyn etterspør hvilket tiltak som ble iverksatt som følge av vår tiltaksbeskrivelse ”*Eventuell retting av styrende dokumenter etter funn funnet ved 1-1*”. Gjennomføring av tiltaket innebar at vedlegg 1 og 2 til Operatørhåndboken ble fjernet. Disse dokumentenes punkter vedrørende kompetanse er ivaretatt ved registrering i Agresso for hver enkelt lokomotivfører og de øvrige punktene er ivaretatt i dokumentet ”Sikkert arbeid i og ved jernbaneverkets infrastruktur”, STY-3117.

Observasjon 1, pkt 3 (309/07): Statens jernbanetilsyn etterspør hvilke tiltak som ble iverksatt som følge av vår tiltaksbeskrivelse ”*Gjøre en ny vurdering om det er nødvendig å endre rutiner...*”. Tiltaket ble utført ved at prosedyren for ”Sikkert arbeid i og ved Jernbaneverkets infrastruktur” ble endret til å stille krav om at personale utpekt av trafikksjefen skal involveres i planlegging av arbeid som påvirker trafikkstyringen. I tillegg ble STY-3948, ”Skjema for bestilling av sportilgang”, revidert med et sjekkpunkt om at personalansvarlig leder må fylle inn navn på godkjent lokomotivfører. Ufullstendig utfylling av skjemaet skal føre til at sportilgangsmedarbeider ikke iverksetter bestilling. Sportilgangsmedarbeider har dermed nå en kontrollfunksjon.

Observasjon 9 (309/07): Statens jernbanetilsyn stiller spørsmål ved vår konklusjon om at ”*Mengdereduksjon [av dokumentasjon] kan kun gjøres kontrollert ved at forskiftenes krav til dokumentasjon reduseres*”. Jernbaneverket har vurdert mengden av dokumentasjon vi stiller krav om og funnet at vi ikke kan redusere denne og samtidig etterleve forskriftens krav. Følgelig har vi ikke gjennomført konkrete tiltak her, utover tiltaket referert til under observasjon 1, punkt 2, (se over) der vedlegg 1 og 2 til Operatørhåndboken ble fjernet.

Observasjon 3, pkt 2 (309/07): Her har vi i vårt brev av 18.2.2008 ved en feiltakelse gitt status ”utført” til vårt pågående prosjekt for å bedre brukervennligheten til styringssystemet. Sluttdato er gitt til 31.12.2008, og det er dermed åpenbart at tiltaket er under utførelse. Dette er for øvrig samme tiltak som omhandlet i kulepunkt 2 under, der knyttet til et forbedringsforslag og gitt riktig status, ”under utførelse”. Tiltaket er ett av flere tiltak rettet mot observasjon 3 i revisjon 309/07, og vi mener at de øvrige tiltakene var tilstrekkelige til å lukke observasjon 3.

I tiltaksplanen etter revisjon 325/07 ” Planlegging og bruken av rullende materiell” er to tiltak under utførelse. Dette gjelder tiltakene:

- ”Stillingsbeskrivelser kvalitetssikres for formelle feil mht STY-nr, dato etc ifbm medarbeidersamtaler.” Tiltaket dreier seg om å rette opp topp- og bunntekster i stillingsbeskrivelser, og er et av flere tiltak for å lukke en

observasjon. Dette skal gjennomføres som en del av ordinære medarbeidersamtaler innen august 2008.

- Prosjekt for å endre brukergrensesnittet i styringssystemet. Dette er samme tiltaket som feilaktig ble gitt tiltaksstatus "utført" og redegjort for over, og det er et tiltak i forhold til et forbedringsforslag som fremkom i revisjon 325/07.

I sin kommentar til at vi i vårt forrige brev bekreftet å ha lukket alle tiltak knyttet til etterlevelseskontroll 326/07, skriver Statens jernbanetilsyn at "*Jernbaneverket presenterer bl.a. forslag til tiltak i stedet for å ta stilling til tiltak. Tilbakemelding på utførelse gir da begrenset mening.*"

I den refererte tiltaksplanen finner vi et tiltak med den formen Statens jernbanetilsyn her påpeker, "Gjennomgå forslag til evt. utforming av et autorisasjonsbevis som er mer en utskrift fra Agresso. Dersom en finner dette hensiktsmessig iverksettes utstedelse av dette. Ref §14 i Autorisasjonsforskriften." Dette tiltaket er gjennomført ved at en arbeidsgruppe blant annet har gjennomgått forslag til EU-direktiv TA P6(2005)0355. Arbeidsgruppen har vurdert at det er mer hensiktsmessig at Jernbaneverket inntil en nasjonal ordning med autorisasjonsbevis er gjennomført, opprettholder sin ordning med kompetansebevis for den enkelte og registrering av kompetanse i Agresso. Dette er følgelig besluttet.

Utover dette eksemplet kan vi ikke finne andre tiltak som er utydelig formulert, og det er derfor ikke tydelig for oss hva Statens jernbanetilsyn legger i "bl.a."

Vi mener at dette punktet, med alle underpunkter, nå er tilstrekkelig besvart.

#### **4.6 Tiltak for å sikre at sikker jobb analyser (SJA) er kjent av personell på rutinemessige oppdrag**

I sitt brev av 3.4.2008 stiller Statens jernbanetilsyn spørsmål ved hvorvidt det gjennomføres systematiske møter slik at alle som deltar i arbeidet blir informert om resultatene fra sikker jobb analyser. Gjennomgang av instruks for SJA har vært og er fast tema på årlige møter, ref. krav i styrende dokument STY-0222 "Rollebeskrivelse for planlegging og gjennomføring av kontrollprøver i sikkerhetstjeneste". I tillegg nedsettes det to ganger per år grupper fra alle fag som oppdaterer alle fareidentifikasjonene, i henhold til instruks for SJA. Ut fra dette igjen lages det arbeidsinstruks og gjennomføres SJA'er som igjen tas frem og gjennomgås i oppstartsmøter før jobbene gjøres.

Statens jernbanetilsyn stiller videre spørsmål ved hvorvidt det kan dokumenteres at TU-ansvarlig etterlever prosedyre STY-2878 og STY-0137. I Jernbaneverkets arkivsak nr 200704752 Trafikkutøverfunksjonen operative kontroller og oppstartsmøter, ligger dokumentasjon på at TU-ansvarlig, eller den han bemyndiger og har gitt opplæring, har deltatt i oppstartsmøtene der SJA er et punkt på agendaen.

Statens jernbanetilsyn stiller også spørsmål ved kvalitets- og sikkerhetsrådgivernes kontroll på formidling av sikker jobb analyser. Når det gjelder formidling av SJA-resultater i oppstartsmøtene, så deltar som nevnt de TU-ansvarlige eller en som han har bemyndiget, på disse møtene og kontrollerer at SJA-resultatene blir formidlet og

gjennomgått. Når det gjelder opplæring i gjennomføring av SJA, så er det kvalitets- og sikkerhetsrådgiverne som gjennomfører dette, og som kontroll holder de lister over hvem som har deltatt på opplæringsksamlingene.

Vi mener at dette punktet nå er tilstrekkelig besvart.

#### **4.7 Avvikshåndtering**

I sitt brev av 22.11.2007 skrev Statens jernbanetilsyn som følger: *Jernbaneverket må derfor dokumentere overfor tilsynet at de har fulgt sitt system for fravik/avviksbehandling eller dokumentere tiltak for å sikre at fravik/avvik blir tilfredsstillende behandlet i fremtiden.*

Jernbaneverkets intensjon er og har vært at avviket som oppstod i forbindelse med gjennomføring av revisjon 309/07x skulle avviksbehandles og at lignende avvik skal behandles tilfredsstillende i fremtiden.

Utgangspunktet for avviket var at revisjonen ble utført i henhold til metodikk og dokumentert i en mal under utvikling, uten at dette var fraviksbehandlet. Videre ble revisjonen utført av en revisjonsleder alene og ikke av et revisjonslag som tilsvarte den faglige bredden til omfanget av revisjonen. Oversendelsen til Statens jernbanetilsyn var ikke godkjent av revisjonens oppdragsoppgiver.

For å sikre at tilsvarende avvik unngås eller behandles i fremtiden har vi utarbeidet, gjort gjeldende og bekjentgjort for våre revisjonsledere en ny sjekkliste for revisjoner som skal sikre at:

- Avvik knyttet til faglig bredde av revisjonslag skal fanges opp i planleggingen og korrigeres for på et tidlig tidspunkt
- Revisjonsrapporten skrives i gjeldende mal og benytter terminologi i henhold til Jernbaneverkets styringssystem
- Eventuelle uenigheter mellom revisjonslag og de reviderte fremgår
- Eventuelle avvik fra kontrollpunktene blir avviksbehandlet
- Revisjonsrapporten svarer til revisjonsbestillingen

Vi mener at dette punktet nå er tilstrekkelig besvart.

#### **4.8 Interne revisjoner**

I sitt brev av 3.4.2008 skriver Statens jernbanetilsyn at Jernbaneverket ikke har godtgjort å ha et tilfredsstillende system for planlegging, gjennomføring og oppfølging av interne revisjoner.

I vårt brev av 18.2.2008 redegjorde vi for ett nytt tiltak knyttet til dette, nemlig at revisjonsrapporter, i tillegg til at de skal kvalitetskontrolleres av kvalitets- eller revisjonssjef, nå også skal godkjennes av sikkerhetsdirektør. Endringen fra tidligere er altså at sikkerhetsdirektør skal godkjenne rapporten.

I tillegg vises det til sjekklisten beskrevet i punkt 4.7 over, som også er et tiltak for å kontrollere at revisjoner planlegges og gjennomføres i henhold til våre gjeldende prosedyrer.



Når det gjelder oppfølging av revisjoner generelt, så ser vi at tiden det tar for å utføre tiltak og lukke avvik fra interne revisjoner er betydelig redusert de siste årene, fra 388 dager i 2005 til 102,2 dager i 2007. Samtidig mener vi det fremdeles er et forbedringspotensial. Et tiltak som er besluttet i den forbindelse er en ny form på Jernbaneverkets revisjonsprogram. Fra høsten 2008 planlegger Jernbaneverket å bygge revisjonsprogrammet rundt halvårlige, omfattende etterlevelsesrevisjoner av styringssystemet. Avhengig av funnene fra etterlevelsesrevisjonene, vil eiere av funn kunne bestille mindre omfattende og mer detaljerte revisjoner underveis i året. Det åpnes også for at revisjoner kan bestilles uavhengig av etterlevelsesrevisjonene. De halvårlige omfattende etterlevelsesrevisjonene er tenkt å gi en bedre og mer overordnet oversikt over grad av etterlevelse av styringssystemet. En bedre forankring blant Jernbaneverkets ledere er tenkt å gi en bedre oppfølging av revisjoner.

Vi mener at dette punktet nå er tilstrekkelig besvart.

#### **4.9 Andre saker vedrørende Jernbaneverket som Statens jernbanetilsyn har hatt til behandling**

##### *4.9.1 For sent innsendt informasjon og oppfølging av forskriftskrav*

I vårt brev av 18.2.2008 skrev vi at konsekvensene av for sent innsendt informasjon vil være at et tiltak ikke blir gjennomført til planlagt tid, og at infrastrukturen ikke er blitt tatt i bruk før tillatelse fra Statens jernbanetilsyn foreligger.

I sitt brev av 3.4.2008 peker Statens jernbanetilsyn på tre eksempler der infrastrukturelementer var i bruk uten av det forelå de nødvendige tillatelser eller unntak. Jernbaneverket ser alvorlig på slike eksempler.

Som umiddelbart tiltak har jernbanedirektøren i Jernbaneverkets ledermøte 15.3.2008 besluttet at forventninger om etterlevelse av forskriftskrav og tidsfrister satt av tilsynsmyndigheter skal behandles på alle relevante ledermøtenivåer i Jernbaneverkets organisasjon.

##### *4.9.2 Kvalitetssikring av dokumentasjon og svar på henvendelser*

Statens jernbanetilsyn anser i sitt brev Jernbaneverkets tiltak på området som ikke tilstrekkelig, med henvisning til sine kommentarer til kvalitetssikring av revisjoner og revisjonsrapporter og til at tiltakene ikke dekker alle andre elementer, som for eksempel søknader om tillatelse til å ta i bruk, unntakssøknader, annen relevant dokumentasjon i prosjekter osv.

Når det gjelder kvalitetssikring av revisjoner og revisjonsrapporter henviser vi til vårt svar knyttet til punkt 4.7 og 4.8 over.

Når det gjelder kvalitetssikring av søknader om tillatelse til å ta i bruk, unntakssøknader og annen relevant dokumentasjon i prosjekter, så er dette dekket i kvalitetsplanene til det enkelte prosjekt. Vi tolker Statens jernbanetilsyns momenter dit hen at kvalitetssikringen i prosjekter ikke alltid fungerer tilfredsstillende. Som et umiddelbart avbøtende tiltak har vi nå publisert på styringssystemet en generell prosedyre for kvalitetssikring av korrespondanse til Statens jernbanetilsyn.

\*\*\*

Over har vi redegjort for det vi oppfatter som de uavklarte punktene som lå til grunn for Statens jernbanetilsyns avslag om sikkerhetsgodkjenning. Vi mener å besvart alle tilstrekkelig.

## 5. UGYLDIGHETSGRUNNER

### 5.1 Lovanvendelsen

#### 5.1.1 Manglende forankring i rettslige normer

Vilkårene for å få sikkerhetsgodkjenning framgår av lisensforskriften § 6-2:

*”For å få utstedt sikkerhetsgodkjenning, må infrastrukturforvalter:*

- a) *ha et sikkerhetsstyringssystem som tilfredsstillter kravene i sikkerhetsforskriften og*
- b) *kunne oppfylle spesifikke krav som er nødvendige for sikker utforming, sikkert vedlikehold og sikker drift av jernbaneinfrastrukturen, herunder vedlikehold og drift av systemet for trafikkstyring og signalgivning.”*

Kravene til sikkerhetsstyringssystem framgår av sikkerhetsforskriften § 4-3:

*Sikkerhetsstyringssystemet skal være tilpasset virksomheten og den aktivitet som drives og skal omfatte alle forhold knyttet til virksomheten, herunder bruk av leverandører. Videre skal det tas hensyn til risikoforhold som oppstår som følge av andre jernbanevirksomheter og tredjeparts virksomhet.*

*Jernbaneverket skal ha interne bestemmelser som er nødvendig for at virksomheten drives sikkerhetsmessig forsvarlig og som utfyller krav i eller i medhold av jernbaneloven.*

*En infrastrukturforvalters sikkerhetsstyringssystem skal ta hensyn til virkningene av forskjellige jernbaneforetaks virksomhet på nettet og omfatte tiltak som skal gjøre det mulig for alle jernbaneforetak å drive i samsvar med krav i og vilkårene fastsatt i deres sikkerhets sertifikat.*

Det framkommer ikke av vedtaket at sikkerhetsstyringssystemet som sådant er vurdert opp mot lovens vilkår, slik de framkommer i lisensforskriften § 6-2, jf. sikkerhetsforskriften § 4-3 og ERAs retningslinjer. Sikkerhetsforskriften § 4-3 er ikke nevnt i Statens jernbanetilsyns vedtak. ERAs retningslinjer er kun nevnt i forbindelse med enkelte av punktene og ikke anvendt som en gjennomgående norm.

#### 5.1.2 Hva skal til for å oppfylle lovens krav?

Et annet spørsmål som gjelder lovanvendelse, er hva som skal til for at lovens vilkår skal anses å være oppfylt; hvor høyt ”lista skal ligge”. Ut fra Statens jernbanetilsyns revisjonstilnærming og det faktum at de uavklarte punktene danner grunnlag for avslag, virker det som om Statens jernbanetilsyn mener at sikkerhetsgodkjenning bare kan gis hvis det ikke eksisterer slike overhodet. I et vedtak av denne art og dette omfang, mener Jernbaneverket det ville ha vært naturlig at Statens jernbanetilsyn hadde sagt noe om sin lovforståelse på dette punktet.

Jernbaneverket har arbeidet med utvikling av sikkerhetsstyringssystem siden 2000 og med sikkerhetsgodkjenningsprosessen siden 2005 og som tidligere nevnt brukt mer enn 600

årsverk på dette. Vi viser til sikkerhetsdirektivet for jernbane i Europa, 2004/49/EC, hvor det i forordet heter:

*”(4) Safety levels in the Community rail system are generally high, in particular compared to road transport. It is important that safety is at the very least maintained during the current restructuring phase, which will separate functions of previously integrated railway companies and move the railway sector further from self-regulation to public regulation. In line with technical and scientific progress, safety should be further improved, when reasonably practicable and taking into account the competitiveness of the rail transport model.” (Vår understrekning)*

Det fremgår her at sikkerhet må vurderes opp mot praktisk gjennomførbarhet og konkurransehensyn. Jernbaneverket vil anta at det bl.a. må bety at sikkerhetskravene skal settes høyt, men ikke så høyt at det går på bekostning av en fornuftig trafikkavvikling. Hvordan disse hensynene er balansert i Statens jernbanetilsyns avgjørelse, kan vi ikke se.

Videre følger det av direktivets artikkel 4 nr. 1 første setning:

*”Member States shall ensure that railway safety is generally maintained and, where reasonably practicable, continuously improved, taking into consideration the development of Community legislation and technical and scientific progress and giving priority to the prevention of serious accidents (Vår understrekning).*

Det er gitt anvisning på en tilsvarende avveining i sikkerhetsforskriften § 2-1. Kapitteloverskriften er ”Overordnede krav til sikkerhet” og bestemmelsen sier at: ”Virksomheten skal drives sikkerhetsmessig forsvarlig slik at jernbaneulykker, alvorlige jernbanehendelser og jernbanehendelser unngås så langt det med rimelighet er gjennomførbart.” Sikkerhetsforskriften er gitt med hjemmel i jernbaneloven. Jernbaneloven § 6 annet ledd nevner ”sikker og hensiktsmessig trafikkavvikling” og ”miljø” som øvrige hensyn som må tas. Vi kan ikke finne at Statens jernbanetilsyn har foretatt den avveiningen av hensyn som Jernbaneloven og sikkerhetsforskriften gir anvisning på.

Artikkel 4 og sikkerhetsforskriften § 2-1 annet ledd angir begge at arbeidet med sikkerheten skal være en kontinuerlig prosess. Dette understrekes ytterligere i sikkerhetsforskriften § 4-4 første og særlig annet ledd. Annet ledd lyder:

*”Jernbanevirksomhetens ledelse skal regelmessig foreta en gjennomgang av sikkerhetsstyringssystemet for å sikre at det er hensiktsmessig, tilstrekkelig og virker effektivt.”*

De siterte bestemmelser underbygger etter vårt syn at det følger av direktivet og sikkerhetsforskriften at arbeidet med sikkerhetssystemet er en kontinuerlig prosess som aldri kan bli fullendt. Derfor blir det også etter vårt syn en uriktig lovanvendelse dersom sikkerhetsgodkjenning nektes under henvisning til det som etter tilsynets oppfatning gjenstår i stedet for å foreta en helhetlig vurdering av om systemet som sådan er tilstrekkelig og egnet i forhold til direktivets og sikkerhetsforskriftens overordnede krav.

Det er uklart for Jernbaneverket hva Statens jernbanetilsyn mener skal til for å oppfylle lovens krav.

### 5.1.3 Vurdering av system kontra etterlevelse

De punktene som etter Statens jernbanetilsyns vedtak gjenstår, går dels på forhold ved selve sikkerhetsstyringssystemet, dels på forhold som har med etterlevelse av forskriftskrav og internt regelverk å gjøre.

Statens jernbanetilsyn fastslår, uten nærmere begrunnelse, at systemet må være implementert. Jernbaneverket har i tidligere korrespondanse også lagt til grunn at et system for implementering naturligvis må inngå i et fullgodt sikkerhetsstyringssystem. Spørsmålet er imidlertid om, og i så fall i hvilken grad, enkeltstående tilfeller av svikt i faktisk etterlevelse kan/må sees på som et utslag av mangler ved sikkerhetssystemet, jf. lisensforskriften § 6-2. Jernbaneverket kan ikke lese ut av Statens jernbanetilsyns brev hvilke vurderinger Statens jernbanetilsyn har gjort av dette spørsmålet.

Statens jernbanetilsyn konkluderer med at det ”ikke finner grunnlag for å kunne godta sikkerhetsstyringssystemet (vår understrekning) og at vilkårene for å få sikkerhetsgodkjenning dermed ikke er oppfylt.” På den måten framstår det som om det er selve systemet som er vurdert. Dette er imidlertid ikke reflektert blant de punktene avgjørelsen baserer seg på, eller de punktene Statens jernbanetilsyn rubriserer som fortsatte uavklarte eller lignende, da disse også omfatter etterlevelse. Det er dermed uklart om Statens jernbanetilsyn har basert vedtaket på en vurdering av systemet, eller også av etterlevelse.

Som det framgår av Jernbaneverkets brev og notat av 5.12.2007, mener Jernbaneverket at det må skilles mellom en vurdering av sikkerhetsstyringssystemet og en vurdering av den faktiske etterlevelsen av systemet, inkludert den faktiske etterlevelsen av lover og forskrifter. Dette gjenspeiles i delingen mellom sikkerhetsgodkjenning hvert 5. år og løpende revisjoner og tilsyn.

Det er holdepunkter i den engelske direktivteksten for at vurderingen skal foretas på systemnivå. Det heter i direktivets pkt 11:

*The safety authorisation shall comprise:*

*a)...*

*b) authorisation confirming acceptance of the provisions of the infrastructure manager to meet specific requirements necessary for the safe design, maintenance and operation...” (understreket her)*

”Provisions” betyr på engelsk ”bestemmelser” eller ”forskrifter”, dvs. skrevne regler eller rutiner. Dermed synes den engelske teksten å utelukke etterlevelse som relevant etter direktivet.

Det samme finner en også i direktivets fortale, avsnitt 18, hvor det heter:

*(17) Every infrastructure manager has a key responsibility for the safe design, maintenance and operation of its rail network. In parallel to safety certification of railway undertakings the infrastructure manager should be subject to safety authorisation by the safety authority concerning its safety management system and other provisions to meet safety requirements.*

Skal etterlevelse tas i betraktning ved vurderingen av systemets godhet, mener Jernbaneverket det må dreie seg om kvalifisert svikt i etterlevelsen. Det må m.a.o. dreie

som om etterlevelsessvikt som med overveiende sannsynlighet kan gi konkret utslag på sikkerheten og samtidig kan tas til inntekt for at sikkerhetsstyringssystemet ikke er godt nok. Det gjelder ikke en hver svikt i etterlevelsen. Vi kan ikke finne at Statens jernbanetilsyn har godtgjort noen slik sammenheng mellom de uavklarte punktene og sikkerhetsstyringssystemet.

Statens jernbanetilsyn vektlegger forhold som ligger tilbake i tid. Dette gjelder de punkter som inngår i Statens jernbanetilsyns brev av 3.4.2008 kapittel II punkt 6. eksempel 1. Jernbaneverket reiser spørsmål om hvorvidt etterlevelsessvikt i fortiden kan tillegges vekt ved avgjørelsen. I så fall må det tas stilling til hvor langt tilbake i tid et forhold kan ligge for å kunne tas i betraktning ved avgjørelse av søknad om sikkerhetsgodkjenning i dag. Dette vil gi en lovteknisk vanskelig grensedragnings. Det vil dessuten kunne innebære en forskjellsbehandling av en søker som driver infrastruktur versus en søker om ikke har iverksatt drift ennå.

\* \* \*

Statens jernbanetilsyn har ikke redegjort for sin forståelse av lovanvendelsen. Det er derfor ikke mulig for mottakeren av vedtaket eller for klageinstansen å vurdere om vedtaket faktisk er fattet på grunnlag av riktig lovforståelse.

## **5.2 Mangelfulle overveielser**

### ***5.2.1 Mangelfull vurdering av sikkerhetsstyringssystemet***

I Statens jernbanetilsyns brev kan Jernbaneverket ikke finne noen vurdering som tar utgangspunkt i hele sikkerhetsstyringssystemet slik det forelå på vedtakstidspunktet. I sin vurdering går Statens jernbanetilsyn rett på ulike punkter som i følge tidligere korrespondanse i revisjonsprosessene stod som uavklarte.

Vi finner heller ingen vurdering av eventuelle sikkerhetsmessige konsekvenser av punktene som fremdeles karakteriseres som uavklarte. Alvorlighetsgraden, omfanget eller vekten av disse punktene sett i forhold til hele sikkerhetsstyringssystemet og Jernbaneverkets virksomhet finner vi ingen redegjørelse for. Etter Jernbaneverkets oppfatning mangler vedtaket en proporsjonalitetsvurdering. Betydningen av punktene virker ikke å være vurdert i forhold til lovens vilkår.

I en dynamisk virkelighet vil det i praksis være umulig å aldri ha avvik. Spørsmålet må være hvilke systemer og rutiner man har for å forebygge at ulykker eller uønskede hendelser inntreffer og hvilke systemer og rutiner man har for å håndtere slike dersom slikt likevel skulle inntreffe. I avslagsbrevet er det ikke tatt utgangspunkt i en slik problemstilling.

De uavklarte punktene synes automatisk å lede til Statens jernbanetilsyns avslag. Det kan dermed virke som om Statens jernbanetilsyn mener at ethvert avvik fra revisjoner må være lukket for at det skal kunne gis sikkerhetsgodkjenning. Jernbaneverket mener at et slikt krav ikke kan utledes av de forskriftsbestemmelsene som regulerer spørsmålet om sikkerhetsgodkjenning. Skulle så være tilfellet, ville det bety at det i praksis ikke vil være mulig å oppnå en sikkerhetsgodkjenning.

Jernbaneverket mener at det ved vurderingen av om sikkerhetsgodkjenning skal gis ikke er spørsmål om å lukke avvik (revisjon), men om lovens vilkår (for sikkerhetsgodkjenning)

er oppfylt. Ved å tilsynelatende utelukkende benytte revisjon som metode ved behandlingen av søknad om sikkerhetsgodkjenning, virker det som om sikkerhetsstyringssystemet ikke har vært gjenstand for en eksplisitt vurdering.

### **5.2.2 Mangelfull vurdering av de uavklarte punktene**

Jernbaneverket er ikke enig i at de punktene som ligger til grunn for Statens jernbanetilsyns avslag gir rettslig grunnlag for å avslå søknaden om sikkerhetsgodkjenning. Vår redegjørelse i kapittel 4 understøtter dette syn ytterligere.

Punktene Statens jernbanetilsyn legger til grunn for sitt avslag har opprinnelse i forhold som var avvik i tidligere gjennomførte revisjoner. Siden har Jernbaneverket gjennomført en rekke tiltak for å lukke avvikene. Jernbaneverket er uenig med Statens jernbanetilsyn i at de uavklarte punktene representerer åpne avvik i dag. I tillegg er vi, ut fra en vurdering av den sikkerhetsmessige relevansen og betydningen av dem, uenig i at disse utgjør en begrunnelse for et avslag på sikkerhetsgodkjenning.

Statens jernbanetilsyn skriver på side 19 i sitt vedtak:

*”Totalt sett fremstår Jernbaneverket som en organisasjon uten den styring og kontroll som er krevet for å kunne håndtere den risiko virksomheten innebærer.”*

Jernbaneverket mener dette er en uriktig karakteristikk. Påstanden er etter vår oppfatning ikke underbygget. Statens jernbanetilsyn har ikke fulgt opp utsagnet med praktiske tiltak eller forføyninger. Det er ikke samsvar mellom dette utsagnet og det Statens jernbanetilsyn uttalte i forbindelse med at Jernbaneverket søkte om forlenget dispensasjon fra fristen for å få sikkerhetsgodkjenning. Det vises til brev av 18.12.2007 fra Statens jernbanetilsyn til Samferdselsdepartementet, hvor Statens jernbanetilsyn skriver: *”Tilsynet har ikke avdekket forhold som er av en slik art at det vil være sikkerhetsmessig uforsvarlig å forlenge fristen for sikkerhetsgodkjenning og at Jernbaneverket fortsatt driver uten sikkerhetsgodkjenning i en periode.”*

### **5.3 Saksbehandlingsfeil – manglende begrunnelse**

Jo mer inngripende et vedtak er, jo strengere krav stilles til begrunnelsen. Dette følger av rettspraksis og juridisk teori. Jernbaneverket anser Statens jernbanetilsyns avslag som et meget inngripende vedtak.

Forvaltningsloven § 25 oppstiller krav om begrunnelse. De legislative hensynene som ligger bak § 25 er at vedtaksmyndigheten gjennom begrunnelsen skal foreta et resonnement og dermed kontrollere at faktum, skjønn og lovanvendelse leder fram til konklusjonen. Videre skal begrunnelsen gi søkeren et grunnlag for å vurdere mulighetene for å nå fram med en eventuell klage, herunder hva som skal til for å rette opp de forhold vedtaksmyndigheten har lagt til grunn for et avslag. Begrunnelsen skal også kunne danne grunnlag for klageorganets behandling.

I henhold til forvaltningslovens § 25 første ledd skal en begrunnelse vise til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. Jernbaneverket kjenner naturligvis reglene. Statens jernbanetilsyn har likevel innledningsvis nevnt lisensforskriften § 6-2. I oppsummeringen viser Statens jernbanetilsyn til sikkerhetsforskriften § 4-1 om at jernbaneverksamheten skal utøve sikkerhetsstyring, sikkerhetsforskriften § 4-4 om revisjoner, sikkerhetsforskriften § 5-2 om risikoanalyser, samt sikkerhetsforskriften § 8-3 om intern oppfølging av avvik.

Det er imidlertid sikkerhetsforskriften § 4-3 som angir krav til sikkerhetsstyringssystem. Denne bestemmelsen er ikke nevnt i Statens jernbanetilsyns avgjørelse. Dette etterlater et spørsmål om hvorvidt Statens jernbanetilsyns vurdering er foretatt på korrekt rettslig grunnlag.

Etter forvaltningsloven § 25 annet ledd skal de faktiske forhold som vedtaket bygger på nevnes. Hvilke av punktene i Statens jernbanetilsyns vedtak som har vært utslagsgivende, sies det ingen ting om. Det kan ikke leses ut av vedtaket om det er antallet uavklarte punkter eller innholdet i dem som har vært vektlagt.

Etter forvaltningsloven § 25 tredje ledd bør de hovedhensynene som har vært avgjørende ved skjønnsutøvelsen nevnes. I et så viktig vedtak som avslag på søknad om sikkerhetsgodkjenning ville Jernbaneverket ha forventet en slik redegjørelse, selv om det etter lovens ordlyd ikke er et ufravikelig krav. Skjønnen i dette tilfellet gjelder betydningen av de uavklarte punktene, vurdert opp mot sikkerhetsstyringssystemet som sådant. Jernbaneverket ville ha forventet en redegjørelse for hvordan de sikkerhetsmessige konsekvensene av disse punktene har vært vurdert av Statens jernbanetilsyn. Videre ville Jernbaneverket ha forventet en angivelse av hvor vi befinner oss i forhold til "lista" for sikkerhetsgodkjenning.

Det framgår ikke av vedtaket om den sentrale lovbestemmelsen er vurdert, hvilket faktum som er vektlagt eller hvordan skjønnet er utøvet. Statens jernbanetilsyns brev gir ingen forståelse av hvorfor det er fattet vedtak om avslag eller hva som skal til for å få en godkjennelse. Det er derfor uklart hvorvidt de relevante avveininger i saken er foretatt, og dette kan ha påvirket vedtaket.

Jernbaneverket mener på grunnlag av dette at vedtaket er ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41.

## **6. Konklusjon**

Jernbaneverket anmoder Statens jernbanetilsyn om å omgjøre sitt vedtak etter forvaltningsloven § 33 annet ledd med bakgrunn i det som er anført her om optimal bruk av våre ressurser innenfor arbeidet med sikkerhet, hensyn tatt til de tiltak vi har gjort på de uavklarte punktene og våre svar på dem for øvrig.

Subsidiært mener Jernbaneverket at vedtaket er beheftet med ugyldighetsgrunner pga. feil lovanvendelse, mangelfulle overveielser og saksbehandlingsfeil.

Med hilsen

Steinar Killi  
Jernbanedirektør

Monika L. Eknes  
Sikkerhetsdirektør

Kopi til: Samferdselsdepartementet, Pb 8010 Dep, 0030 Oslo