

29.12.2021

HØRINGSSVAR, UDKAST TIL BEKENDTGØRELSE OM TEKNISKE OG TRAFIKALE SIKKERHEDSREGLER PÅ JERNBANE

Trafikstyrelsen har udsendt høringsmateriale om udkast til bekendtgørelse om tekniske og trafikale sikkerhedsregler på jernbanen [1] (herefter "Udkastet til bekendtgørelse"). Her følger bemærkninger til Udkastet til bekendtgørelse fra Keolis Letbaner A/S.

Sikkerhedsledelsessystem

"Som udgangspunkt er kravene til sikkerhedsledelsessystem ens for alle virksomheder uanset type og størrelse", jf. Trafikstyrelsens vejledning om sikkerhedsledelse [2]. "Men for at få et effektivt system, er det vigtigt, at den enkelte virksomhed udarbejder et sikkerhedsledelsessystem, der passer til virksomheden".

Virksomhedernes sikkerhedsledelsessystemer skal, jf. bekendtgørelse om sikkerhedsgodkendelse, EU-sikkerhedscertifikat og sikkerhedscertifikat på jernbaneområdet (herefter "BEK 712") [3] betragte sikkerhedsregler som en del af sikkerhedsledelsessystemet (som anført i bekendtgørelsens kravelement 5.2). Dette indebærer at virksomhedernes sikkerhedsregler er fuldt ud omfattet af eksisterende krav til sikkerhedsledelsessystemets beskrivelser og metoder for (håndtering af) fx:

- Sikring af kompetencer (kravelement 4.2)
- Dokumentstyring (kravelement 4.5)
- Håndtering af ændringer (kravelement 5.10)
- Overvågning (kravelement 6.1)
- Dispensationer (kravelement 5.11)

Udkastet til bekendtgørelse indeholder krav om fastlæggelse af særlige metoder og processer for håndtering af tekniske og trafikale sikkerhedsregler, herunder, men ikke alene:

- Opstilling af kriterier for ændring i sikkerhedsregler og krav om fagspecialist/regelassessor (kapitel 3)
- Regelformulering og fastlæggelse af overvågningssystematik (kapitel 7)
- Krav til fastlæggelse af metoder for risikovurdering af dispensationer (kapitel 8).

Ved opstilling af kravlementer, der allerede er omfattet af BEK 712, er det uklart, hvordan Udkastet til bekendtgørelse er placeret i forhold til BEK 712, da begge bekendtgørelser angiver krav til sikring af passende og dækkende foranstaltninger til

opretholdelse af sikkerheden på jernbaneområdet, men med forskelligt detaljeringsniveau af fastlagte krav, herunder muligheden for at tilpasse systemet til virksomheden.

Afgrænsning af tekniske sikkerhedsregler

I kapitel 5 og 7 i Udkastet til bekendtgørelse anføres generiske funktionskrav til tekniske sikkerhedsregler for så vidt angår tekniske delsystemers jernbanesikkerhedsmæssige funktion, herunder etablering af forskellige indgrebsgrænser.

Kravet til fast etablerede indgrebsgrænser, grænseværdier for akutindgreb, indgreb og overvågningssystematik efterlader ikke umiddelbart det nødvendige spillerum for at den enkelte virksomhed etablerer et effektivt system, der passer til virksomheden, under hensyn til virksomhedens størrelse, opgaver og afvejning af kompetencebaserede vurderinger og ufravigelige regelbårne reaktioner. Det vil være uhensigtsmæssigt at detailstyre metoder og grænseværdier for alle eventualiteter. Den montør, som ved et rutineeftersyn af en transformerstation opdager, at vand trænger ind gennem et hul i taget, vil reagere på det observerede og iværksætte de tiltag, som vurderes nødvendige i situationen, herunder rapportering af det observerede. Der er således et samspil mellem det statisk forudsigelige og regeldrevne, og det dynamisk forbedrende og proceduredrevne.

Der synes ikke at være en konsekvent systematik i detaljeringniveauet af de opstillede funktionskrav, fx er der i § 15 om kørestrøm opstillet krav om instruktionsmateriale i forhold til betjening af systemerne, mens tilsvarende krav er fraværende i § 18 om signal- og sikringsanlæg. I § 17 er der fx krav om opstilling af opetidskrav for forsyningsspænding til tekniske systemer, hvis sikkerhedsfunktion afhænger heraf, uden skelnen til om tabet af sådanne funktioner alene er driftsmæssigt uhensigtsmæssigt eller om det medfører en jernbanesikkerhedsmæssig fare. I § 19 er der fx krav til projektering af signal- og sikringsanlæg, sådanne krav findes ikke i Udkastet til bekendtgørelse i øvrigt.

Kravene i kapitel 5 tager ikke højde for den virkelighed, hvor en leverandør etablerer et teknisk delsystem, opnår ibrugtagningstilladelse og først herefter overdrager delsystemet til infrastrukturforvalteren henholdsvis jernbanevirksomheden.

Det harmonerer ikke med en forståelse af sikkerhedsregler som normative og handlingsanvisende, når Udkastet til bekendtgørelse, § 20, fx stiller krav om at tekniske sikkerhedsregler skal indeholde beskrivelser.

Generelt er det uklart, hvordan tekniske sikkerhedsregler er afgrænset, og dermed skabes der usikkerhed i forhold til afgørelse af, om sikkerhedsreglerne er dækkende jf. Udkastet til bekendtgørelse, § 10, stk. 1, nr. 1.

Det er således vanskeligt at se, hvordan funktionskravene til tekniske sikkerhedsregler er udtømmende fx i forhold til fremtidige batteriteknologier og skal finde operationel anvendelse i praksis, hvilket kan lede til ikke uvæsentlig usikkerhed, merarbejde og udgift for de virksomheder, som skal opfylde kravene, herunder vanskeligheder for regelassessor i forhold til at vurdere om sikkerhedsreglerne er dækkende.

Afgrænsning af trafikale sikkerhedsregler

I kapitel 6 og 7 i Udkastet til bekendtgørelse anføres generiske funktionskrav til trafikale sikkerhedsregler. De anførte funktionskrav kan med en udvidet fortolkning antages at være dækkende for trafikale sikkerhedsregler. Dog synes der at mangle fleksibilitet i forhold til den enkelte virksomheds etablering af trafikale sikkerhedsregler eller procedurer i sikkerhedsledelsessystemet til opfyldelse af en række funktionskrav, hvilket yderligere understøtter den tidligere bemærkning omkring forholdt mellem BEK 712 og Udkastet til bekendtgørelse. Fx vil kravet i Udkastet til bekendtgørelse, § 25, ikke alene overholdes gennem trafikale sikkerhedsregler, men i samspil med procedurer i sikkerhedsledelsessystemet, som jf. BEK 712, Bilag 1, kravelement 5.3, sikrer at køretøjer vedligeholdes efter det gældende vedligeholdelsesgrundlag, idet en klargøring foretaget af fremføringspersonale alene umuligt kan sikre overholdelse af alle nødvendige sikkerhedsmæssige krav.

Udkastet til bekendtgørelse, § 29, stiller krav om, at begreber med betydning for jernbanesikkerheden skal være ens på tværs af en virksomheds samlede regelværk, kommunikation og sikkerhedsledelsessystem. Henset til at de enkelte virksomheder ikke i alle konstellationer håndterer det fulde trafikale- og tekniske regelværk selv, men fx for jernbanevirksomheder typisk også er underlagt et trafikalt regelsæt udarbejdet og håndteret af infrastrukturforvalteren, vil det ikke være muligt at overholde kravet om ens betydning af begreber. Eksemplet gøres endnu tydeligere, hvor en jernbanevirksomhed opererer på strækninger forvaltet af forskellige infrastrukturforvaltere. Udkastet til bekendtgørelse giver selv eksempler på konflikter mellem begrebs betydning, fx definitionen af akkumulation i § 3, nr. 13: *"Ved akkumulation forstås, at flere mindre ændringer, som enkeltvis ikke er væsentlige, summeres eller vekselvirker, så de samlet udgør en væsentlig ændring"* vs. definitionen af samme begreb i bekendtgørelse om ibrugtagningstilladelse for delsystemer i jernbaneinfrastrukturen [5], bilag 1, pkt. 3, nr. 6: *"[V]urdering af ændringens signifikans under hensyntagen til alle nylige sikkerhedsrelaterede ændringer, som ikke blev anset for signifikante, af det system, der er taget op til vurdering"*.

Dispensationer

Udkastet til bekendtgørelse, kapitel 8, kræver, at virksomheden skal fastsætte procedurer for, hvordan der kan dispenseres fra sikkerhedsregler. Der er tydeligt sammenfald mellem disse krav, og de tilsvarende krav jf. BEK 712, bilag 1, kravelement 5.11.

Ovenstående øger usikkerheden omkring afgrænsningen af sikkerhedsregler og ikke mindst regelassessors opgave. Sikkerhedsledelsessystemets procedurer, herunder håndtering af dispensationer fra virksomhedens egne krav og/eller processer indgår således i sagsbehandlingen jf. BEK 712 og er underlagt Trafikstyrelsen tilsyn. På samme måde er der fx i Udkastet til bekendtgørelse, § 5, stk. 1, andet led, stillet krav til at virksomheden lever op til de etablerede sikkerhedsregler, hvilket for så vidt er en umulighed da der altid vil opleves afvigelser over tid, men overvågning af sikkerhedsledelsessystemets effektivitet er omfattet af BEK 712, bilag 1, kravelement 6.1 og underlagt Trafikstyrelsens tilsyn.

Når det med Udkastet til bekendtgørelse etableres "dobbelthjemmel", kan det lede til ikke uvæsentlig usikkerhed, merarbejde og udgift for de virksomheder, som skal opfylde kravene, herunder vanskeligheder for regelassessor i forhold til at vurdere om sikkerhedsreglerne er dækkende.

Regelassessor

Ved ændringer i sikkerhedsregler stilles der jf. Udkastet til bekendtgørelse, § 6, stk. 3, krav om, at behovet for en regelassessor skal vurderes. Grænseværdier for anvendelse af regelassessor er imidlertid ikke fastlagt. Der henvises til, at vurderingen skal foretages jf. § 7, men her er alene oplistet fire kriterier, men ikke hvornår det enkelte kriterie eller flere kriterier i samspil udløser krav til anvendelse af regelassessor.

Det bemærkes, at kriterierne i Udkastet til bekendtgørelse, § 7 har fundet inspiration i den fælles sikkerhedsmetode til risikoevaluering og -vurdering (herefter "CSM-RA") [4], artikel 4, om vurdering af en ændrings signifikans. Såfremt inspirationen er et bevidst valg fra Trafikstyrelsens side, skønnes det væsentligt at påpege, at Udkastet til bekendtgørelse har brudt sammenhængen i artikel 4 ved ikke at overføre hele bestemmelsen, og kun medtaget fire ud af seks kriterier. Kriterierne overvågning og reversibilitet er således udgået. De kriterier som er medtaget, er ikke holdt i overensstemmelse med CSM-RA, og det kan derfor lede til alvorlige misforståelser under anvendelse, fordi begreber, som allerede er kendt i branchen, anvendes med en let anden betydning. Fx er konsekvens af svigt jf. CSM-RA, *"et plausibelt, værst tænkeligt scenario i tilfælde af svigt i det system, der er under vurdering, under hensyn til sikkerhedsbarrierer uden for systemet"*, mens det jf. bekendtgørelsen er *"[v]ærste konsekvens, hvis sikkerhedsreglen ikke opfylder sit formål"*.

Udkastet til bekendtgørelse, § 7, har ikke adopteret kravet til, hvordan vurderingen skal foretages, eller kravet til dokumentation, fra CSM-RA artikel 4.

Samlet synes sammenhængen i de bestemmelser som er overført fra CSM-RA ikke at være bibeholdt. Det er således vanskeligt at se, hvordan Udkastet til bekendtgørelse, § 7, skal finde operationel anvendelse i praksis, hvilket kan lede til ikke uvæ-

sentlig usikkerhed, merarbejde og udgift for de virksomheder, som skal opfylde kravene i såvel CSM-RA eller relevante bekendtgørelser [5][6] med identiske principper for risikoevaluering og -vurdering, og Udkastet til bekendtgørelse.

Regelassessor er i bekendtgørelsens § 3, nr. 9 defineret som: *"Den uafhængige og kompetente, eksterne eller interne person, organisation eller enhed, der foretager efterforskninger med henblik på at nå frem til, hvorvidt ændringen af de tekniske og trafikale sikkerhedsregler sikrer, at virksomheden opretholder eller forbedrer sikkerhedsniveauet på en dokumenteret og systembåret måde, så mulige farer knyttet til den teknik, der anvendes, og mulige farer knyttet til driftssituationer, kontrolleres"*. (Fremhævet her).

Definitionen af regelassessors opgave er defineret meget omfattende og går langt ud over den eksisterende praksis, hvor regelassessors opgave er begrænset til at foretage en vurdering og ikke en efterforskning, som rent sprogligt må forstås som en grundig undersøgelse. Samtidig anvendes ikke den normale (se fx CSM-RA) pragmatiske afgrænsning til farer, som med rimelighed kan forudses. "Efterforskning" er ikke et begreb der normalt finder anvendelse i branchen og betydningen er ikke nærmere defineret i Udkastet til bekendtgørelse, § 3.

En af de kriterier, som regelassessor skal lægge til grund for sin konklusion, er jf. Udkastet til bekendtgørelse, § 10, stk. 1, nr. 1, om sikkerhedsgrundlaget er dækkende. Det er ikke entydigt om opfyldelse af kapitel 5-7 alene er tilstrækkeligt, eller hvornår sikkerhedsgrundlaget er dækkende. Samtidigt er begrebet sikkerhedsgrundlag ikke defineret, hvorfor regelassessors opgave i den sammenhæng fremstår uklart. Generelt fremstår kriterierne i § 10 som tvetydige, idet der ikke er angivet grænseværdier.

Udkastet til bekendtgørelse, kapitel 4, stiller omfattende krav til regelassessors arbejde, og forudsætter et indgående kendskab til virksomhedens opgaver, anlæg, sikkerhedsledelsessystem og sikkerhedsregler. På grund af tvivl om regelassessors opgave er det vanskeligt at se, hvordan regelassessor i praksis skal gribe opgaven an, hvilket kan lede til ikke uvæsentlig usikkerhed, merarbejde og udgift for de virksomheder, som skal opfylde kravene.

Der er ikke angivet kriterier for hvornår en ekstern eller intern person, organisation eller enhed kan optræde som regelassessor. Udkastet til bekendtgørelse er tavs omkring, hvilke krav der stilles til en regelassessor, herunder men ikke begrænset til uafhængighed, uvildighed og faglige kompetencer. Det er på baggrund af Udkastet til bekendtgørelse uklart for den virksomhed, som skal opfylde kravene, at vide om den eksterne eller interne person, organisation eller enhed, som virksomheden ønsker at anvende som regelassessor, har den formelle kompetence til at udfylde rollen, hvilket kan lede til ikke uvæsentlig usikkerhed, merarbejde og udgift for de virksomheder, som skal opfylde kravene.

Med afsæt i et princip om at lade den bedst egnede udføre en opgave, kan effektiv selvforvaltning med fordel understøttes af muligheden for at lade virksomhederne, som nødvendigvis må have bedst kendskab til egne opgaver, anlæg, sikkerhedsledelsessystem og sikkerhedsregler, anvende eget sikkerhedsledelsessystem til opstilling af passende kompetencekrav og udvælge ressourcer ud fra disse krav. Det er fx en kendt problemstilling, at der er meget få tilgængelige uafhængige ressourcer til vurdering af trafikale sikkerhedsregler, og det kan derfor blive en barriere mod løbende forbedringer, hvis selvforvaltningen i praksis reducerer fleksibiliteten sammenlignet med den eksisterende regulering.

Opsummering

Med Udkastet til bekendtgørelse lægger Trafikstyrelsen op til en overgang til selvforvaltning af sikkerhedsregler på jernbane. I udgangspunkt er der tale om en afbureaukratisering, jf. bortfald af Trafikstyrelsens godkendelse af sikkerhedsregler. Imidlertid er der så stor uklarhed omkring afgrænsning af sikkerhedsregler og forholdet mellem Udkastet til bekendtgørelse og BEK 712, at det kan lede til ikke uvæsentlig usikkerhed, merarbejde og udgift for de virksomheder, som skal opfylde kravene.

Regelassessors opgave er udvidet væsentligt i forhold til gældende praksis, og der er usikkerhed omkring, hvordan kriterierne for regelassessors arbejde skal finde praktisk operationel anvendelse. Hvilke eksterne eller interne person, organisation eller enhed der kan fungere som regelassessor er ikke fastlagt.

Samlet findes det, at Udkastet til bekendtgørelse ikke opfylder ambitionen om forenkling af håndteringen af tekniske og trafikale sikkerhedsregler, men udsætter virksomhederne for ikke uvæsentlig usikkerhed omkring håndteringen af sikkerhedsregler og risiko for merarbejde og udgift.

Referencer

- [1] Trafikstyrelsens udkast til Bekendtgørelse om tekniske og trafikale sikkerhedsregler på jernbanen, udsendt med høringsbrev af 30-11-2021, Sagsnr.: 2021-031813
- [2] Vejledning i Sikkerhedsledelse efter bekendtgørelse nr. 712 af 20. maj 2020 om sikkerhedsgodkendelse, EU-sikkerhedscertifikat og sikkerhedscertifikat på jernbaneområdet, Version 1, 19. juni 2020
- [3] Bekendtgørelse nr. 712 om sikkerhedsgodkendelse, EU-sikkerhedscertifikat og sikkerhedscertifikat på jernbaneområdet
- [4] KOMMISSIONENS GENNEMFØRELSESFORORDNING (EU) Nr. 402/2013 af 30. april 2013 om den fælles sikkerhedsmetode til risikoevaluering og -vurdering og ophævelse af forordning (EF) nr. 352/2009
- [5] Bekendtgørelse om ibrugtagningstilladelse for delsystemer i jernbaneinfrastrukturen, BEK nr 711 af 20/05/2020
- [6] Bekendtgørelse om godkendelse af køretøjer på jernbaneområdet, BEK nr 710 af 20/05/2020