

Høringsnotat

Forslag til endringer i jernbaneforskriften som følge av gjennomgangen av jernbanesektoren

1 Innhold

1	Innledning	2
2	Bakgrunn for forslaget	4
2.1	Regjeringen fører en offensiv jernbanepolitikk og vil utøve sterkere statlig styring i sektoren	4
2.2	Samferdselsdepartementets gjennomgang av jernbanesektoren	5
2.2.1	Hvordan arbeidet er lagt opp	5
2.2.2	Innspill fra aktører i sektoren	5
2.2.3	KPMGs rapport om kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren	6
2.2.4	Departementets egne funn	7
2.3	Andre innspill og anbefalinger	8
2.4	Tiltak som allerede er gjennomført, igangsatt eller under forberedelse	10
2.5	Alternative tiltak som er vurdert	11
3	Historisk utvikling av styringsmodellen og organisering av jernbanesektoren frem til dagens situasjon	13
4	Historisk utvikling av jernbanelovgivningen frem til i dag	16
5	Nærmere om tiltakene og forslagene til forskriftsendringer	19
5.1	Innledning	19
5.2	Angivelse av jernbaneforskriftens virkeområde	20
5.3	Formålsbestemmelse og samarbeid mellom aktører	20
5.4	Rammer for Bane NORs virksomhet gjennom et oppdragsbrev	22
5.4.1	Bane NORs rammevilkår og departementets styringsroller	22
5.4.2	Sterkere styring av sektoren	23
5.4.3	Forslag til regulatoriske rammer for oppdragsbrev	25
5.5	Jernbanedirektoratets rolle og oppgaver	26
5.5.1	Utfordringer ved uavklarte roller og ansvar i sektoren	26
5.5.2	Tydeliggjøring av Jernbanedirektoratets roller og ansvar	26
5.6	Tydeliggjøring av krav til avtalen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR	28
5.7	Tydeliggjøring av kravene til Bane NOR som infrastrukturforvalter	28
5.8	Tydeligere rammer for avtalerelasjonene	29

5.8.1	Innledning.....	29
5.8.2	Avtalene med Entur om billettering og utlevering av reiseinformasjon	30
5.8.3	Avtalene med Norske tog og bedre forvaltning av togmateriell.....	31
5.9	Forutsigbare rammevilkår for togselskapene	31
5.9.1	Togselskapenes behov for langsiktige og stabile rammevilkår	31
5.9.2	Informasjon om vilkår for bruk av jernbaneinfrastrukturen	31
5.9.3	Infrastrukturavgifter	32
5.10	Bedre samordning gjennom informasjonsdeling og samarbeid	34
5.10.1	Informasjon av betydning for drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen ...	34
5.10.2	Informasjon om togvedlikehold	34
5.10.3	Informasjon av betydning for gode kollektivreiser	35
5.11	Forvaltning av jernbaneeiendommer.....	36
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	37
7	Fremdriftsplan og forutsetninger for en vellykket gjennomføring.....	37
8	Departementets forslag	38

1 Innledning

Samferdselsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i jernbaneforskriften. De foreslåtte endringene vil gi tydeligere rolle- og ansvarsdeling etter jernbanelovgivningen, legge et bedre grunnlag for sterkere statlig styring og dermed skape rammer for et bedre togtilbud til de reisende og godskundene. Forslaget er del av flere tiltak som er et resultat av departementets gjennomgang av styringsmodellen for jernbanesektoren.

Aktiviteten i jernbanesektoren har de siste årene økt betydelig. Det er nå et betraktelig høyere antall togbevegelser enn for 10-12 år siden, og kapasiteten i store deler av det norske jernbanenettet er nå maksimalt utnyttet. Togtilbudet er vesentlig forbedret i perioden, særlig i de største byområdene. Steder som Lillestrøm og Ski har sett en betydelig befolkningsvekst som følge av det gode togtilbudet. Flere pågående prosjekter vil bedre kapasiteten og ytelsen i visse områder, men det er innenfor dagens økonomiske rammer små muligheter til å bygge seg ut av kapasitetsmangelen på kort til mellomlang sikt.

Departementet ser en stor vilje og evne hos jernbaneansatte og de ulike aktørene i sektoren til å lykkes med å gjøre jernbanen enda bedre. Denne gode viljen ønsker departementet å bygge opp under gjennom å forbedre de styringsmessige forholdene i sektoren, gjennom å forbedre samhandlingen og å tydeliggjøre regjeringens strategi og overordnede mål for sektoren. Departementet ser etter nye muligheter for å utnytte det eksisterende jernbanesystemet på en bedre og mer effektiv måte, slik at jernbanen kan levere gode, stabile og sikre togtjenester i de markedene der jernbanen er en godt egnet transportform og

har konkurransefortrinn. Dette er avgjørende for å få flere reisende og godskunder til å bruke toget for å løse sine transportbehov der jernbanen er godt egnet.

Sektoren er i dag satt opp med aktører som hver skal løse nærmere spesifiserte oppgaver: Bane NOR SF (heretter Bane NOR) skal levere infrastrukturtenester, togselskapene skal levere person- og godstogtjenester, Norske tog AS (heretter Norske tog) skal leie ut persontogmateriell, Entur AS (heretter Entur) skal levere digital infrastruktur, Statens jernbanetilsyn utfører tilsyn og andre myndighetsoppgaver, og Jernbanedirektoratet skal koordinere sektoren. Interaksjonen mellom aktørene skal sørge for en god dynamikk og ansvarliggjøring for de enkelte leveransene som samlet sett utgjør togtilbudet. For at denne modellen skal fungere godt, er man avhengig av en omforent målforståelse, god og konsistent styring fra departementet for å sikre forventet samspill mellom aktørene og at hver aktør tar ansvar for sin del av helheten og støtter opp under de andre aktørenes bidrag til det samlede togtilbudet.

Som oppfølging av Hurdalsplattformen har departementet vurdert hvordan innretningen og praktiseringen av styringsmodellen for jernbanen påvirker oppnåelsen av regjeringens mål for jernbanen. Departementet har innhentet innspill fra alle virksomheter i sektoren, fagforeninger og myndigheter. På oppdrag fra departementet har KPMG gjennomført en ekstern kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i sektoren. Sammen med departementets egne, interne utredningsarbeid, har det vist seg å være behov for å sikre en sterkere og bedre statlig styring av jernbanesektoren som svar på utfordringene som er avdekket. Dette er begrunnet i flere forhold: Gjennomgangen har vist at dette gir grobunn for tvil hos aktører om hvilket ansvar og hvilke oppgaver de faktisk er tillagt. I fravær av tydelig forankring i lovverk, har det blitt behov for stadig flere avtaler mellom aktørene som regulerer ansvar og roller. Tid og ressurser går med til avtaleforvaltning, og det oppstår behov for avklaringer, usikkerhet og rom for omkamper mellom aktørene. Videre skaper en slik uklarhet potensial for målkonflikter, og det blir derfor utfordrende å sørge for at de enkelte aktørenes bidrag samspiller og i sum gir positive effekter på jernbanetilbudet til de reisende og godskundene.

Departementet har funnet at gjeldende jernbanelovgivning ikke gir et fullstendig, beskrivende bilde av organiseringen og styringsmodellen for jernbanesektoren. Departementet vurderer at det er rom for nasjonale regler som utfyller bestemmelsene som gjennomfører EØS-avtalen på jernbaneområdet, særlig hva gjelder organisatoriske og styringsmessige forhold. Det er derfor grunnlag for å bruke handlingsrommet i EØS-avtalen aktivt for å sikre betydelig sterkere statlig styring basert på forholdene i den norske jernbanen uten å rokke ved forpliktelsene som følger av EØS-basert regelverk. Departementet foreslår derfor bestemmelser som trekker opp disse styringslinjene på en tydeligere og mer utfyllende måte enn i dag. Dette vil skape en større tydelighet for aktørene og publikum, redusere omfanget av avtaler på en del områder, bidra til å redusere utfordringene skissert ovenfor og dermed skape grunnlag for et bedre togtilbud til de reisende og godskundene.

Forslaget legger tydeligere rammer for virksomheten til infrastrukturforvalter Bane NOR gjennom bestemmelser som gir et rettslig rammeverk for et oppdragsbrev til foretaket. Forslagene vil ikke endre rammene for statens eierstyring på jernbaneområdet. Disse ligger

fast og er innrettet i tråd med statens prinsipper for god eierstyring¹. Departementet tar i forslaget utgangspunkt i de underliggende formålene i jernbaneloven og departementets rolle som sektormyndighet ved å sette opp vilkår for bruken og oppfølgingen av finansieringen foretaket får gjennom budsjettmessige bevilgninger, særlig gjennom bestemmelser om et årlig oppdragsbrev og tilhørende oppfølging. I tillegg tydeliggjøres Jernbanedirektoratets ulike oppgaver, og avtalerelasjonen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR presiseres. I tillegg foreslår departementet enkelte rammer for øvrige avtalerelasjoner i sektoren som skal styrke felles måloppnåelse og gi mer langsiktige og stabile rammevilkår for aktører i jernbanesektoren, herunder enkelte bestemmelser som klargjør prosessen for fastsettelse og vilkårene for innkreving av infrastrukturavgifter.

Departementet foreslår at flere av tiltakene nevnt over forankres i sektorlovgivningen, og det er redegjort nærmere for disse forslagene i dette høringsnotatet. De foreslåtte endringene vil supplere øvrige tiltak som enten er gjennomført, under gjennomføring eller planlagt. Det pågår også en del regelverksutvikling i EU som kan påvirke eller løse flere av de påpekte utfordringene, særlig innenfor digital mobilitet og kapasitetsfordeling². Departementet følger disse prosessene nøye, og vil komme tilbake til eventuelle regelverksendringer på de områdene som kan berøres av disse prosessene.

For å gi høringsinstansene tilstrekkelig kontekst for å forstå og vurdere forslagene, redegjør departementet i dette høringsnotatet også nærmere for hvordan styringsmodellen for jernbanen er tenkt videreutviklet. Departementet tar forbehold om at det i tillegg til de tiltakene som fremgår av høringsnotatet her kan komme ytterligere tiltak.

Departementet anser de foreslåtte forskriftsendringene å være i tråd med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, og er ikke ment å påvirke gjeldende reguleringer om sikkerhetsmessige forhold, tilgang til jernbanenettet, kapasitetsfordeling, tilsyn osv.

2 Bakgrunn for forslaget

2.1 Regjeringen fører en offensiv jernbanepolitikk og vil utøve sterkere statlig styring i sektoren

I Hurdalsplattformen slår regjeringen fast at den vil føre en offensiv jernbanepolitikk og legge til rette for at jernbanen tar en større andel av person- og godstrafikken. For å kunne føre en offensiv jernbanepolitikk, slik regjeringen legger opp til i årene som kommer, er det nødvendig å ta tak i en del styringsmessige utfordringer i sektoren. En forutsetning for å nå regjeringens overordnede mål for jernbanen er en enklere organisering, færre selskaper, en tydeligere ansvarsdeling og sterkere og bedre statlig styring som sikrer at innsatsen blant utførende virksomheter trekker i samme retning.

¹ Se [Meld. St. 6 \(2022–2023\) - regjeringen.no](#).

² Gjelder arbeid med pågående revisjon av forordning (EU) 2017/1926, gjennomført i <https://lovdata.no/forskrift/2021-03-19-987>, pågående revisjon av de tekniske reglene som hører under «TSI TAP-forskriften» <https://lovdata.no/forskrift/2012-10-01-954> og «TSI TAF-forskriften» <https://lovdata.no/forskrift/2021-09-08-2715>, et varslet forslag om regler for multimodale digitale mobilitetstjenester, se [Multimodal digital mobility services \(europa.eu\)](#), og et nylig fremlagt forslag til nye regler om fordeling av jernbanekapasitet, se [Use of railway infrastructure capacity in the single European railway area \(europa.eu\)](#) og [EØS-notat](#)

Samferdselssektoren vil utfordres på en rekke områder frem mot 2060; klimaforpliktelser og befolkningsvekst, knappe arealressurser, økte energipriser og strammere økonomiske rammer vil legge føringer for hvordan vi utvikler transportsystemet fremover. I byer og by-områdene vil befolkningsveksten og transporttettersspørselen øke og legge ytterligere press på et transportsystem som allerede er overbelastet. Samtidig er areal en knapp ressurs, slik at det blir vanskelig å bygge seg ut av kapasitetsproblemene. Dette utfordrer fremkommeligheten for de reisende og for næringslivet, og hvis man ikke finner gode løsninger vil det gi en lite effektiv og forutsigbar reisehverdag. Behovet for kapasitetssterke, areal- og energieffektive transportløsninger er stort, og jernbanen spiller derfor en sentral rolle i det fremtidige transportsystemet. Dette gjelder spesielt der det er store trafikkstrømmer, dvs. inn mot og gjennom de store byene og for godstransport på lange avstander.

Som oppfølging av Hurdalsplattformen har regjeringen allerede stanset konkurranseutsetting av persontogtrafikken, direktetildelt kontraktene om persontogtrafikken på Østlandet til Vy, innlemmet Spordrift i Bane NOR og stanset den planlagte konkurranseutsettingen av drift og vedlikehold av infrastrukturen. I tillegg vurderer regjeringen en sammenslåing av Vy og Flytoget.

2.2 Samferdselsdepartementets gjennomgang av jernbanesektoren

2.2.1 Hvordan arbeidet er lagt opp

I Prop. 1 S (2022-2023) varslet regjeringen at Samferdselsdepartementet vil gjennomgå innretningen og praktiseringen av styringsmodellen i jernbanesektoren. Arbeidet ble delt opp i tre løp; en ekstern kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer, en intern gjennomgang og videreutvikling av Samferdselsdepartementets styring av jernbanesektoren og en gjennomgang av selskapsstrukturen i sektoren. Departementet har høsten 2022 og i 2023 arbeidet med å kartlegge utfordringene i sektoren. KPMG har på oppdrag fra departementet, parallelt gjennomført den eksterne kartleggingen av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanen.³

Departementet har på bakgrunn av dette kunnskapsgrunnlaget vurdert hvordan styringen av sektoren fungerer, særlig mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR.

2.2.2 Innspill fra aktører i sektoren

Departementet gjennomførte høsten 2022 innspillmøter der aktørene og fagforeningene i sektoren la frem sine synspunkter på hva de mener fungerer godt, hva som ikke fungerer godt, og hva de mener bør gjøres for at sektoren skal fungere bedre slik at man oppnår de sektorpolitiske målene. Departementet vil fremheve følgende innspill:

- Det er behov for tydeligere overordnede mål for jernbanesektoren, bl.a. gjennom tydeligere ansvars- og rolleforståelse og styrket styring og samarbeid i sektoren.

³ KPMG-rapporten [Kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren](#), 15. august 2023.

- Jernbanedirektoratet bør styrkes som fagdirektorat og sektorkompetansen i direktoratet bør styrkes.
- Togselskapene er avhengige av forutsigbare og stabile rammevilkår, særlig knyttet til vilkårene i sportilgangsavtalen med Bane NOR og avgifter som betaling for bruk av jernbaneinfrastruktur og serviceanlegg.
- Det er behov for å sikre at det er gode insentiver i avtaler mellom togoperatørene og de andre aktørene i sektoren, herunder sterkere insentiver knyttet til å forebygge driftsavvik.
- Det er behov for justeringer i avtale- og eierstyringen av hhv. Bane NOR, Norske tog AS og Entur AS. Flere har påpekt at det er behov for at Jernbanedirektoratet får flere virkemidler i avtalene med disse aktørene.
- Når det gjelder dagens avtaler om leie av kjøretøy, hvor Norske tog AS eier togene mens togoperatørene leier dem, ble det stilt spørsmål ved om togoperatørene har tilstrekkelig insentiver til å gjennomføre særlig kostnadskrevenne vedlikehold, eller vedlikehold som forlenger levetiden til togene utover tidsrommet av trafikkavtalene de har inngått med Jernbanedirektoratet.
- Når det gjelder billettsalg, er det ulike syn på om Entur bør selge billetter direkte til kunder og om selskapet burde være den eneste kanalen for salg av billetter. Det var imidlertid samstemmighet om behovet for å se på Enturs mandat og hvilken rolle selskapet skal ha i sektoren.

2.2.3 KPMGs rapport om kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren

KPMG har i arbeidet med den eksterne kartleggingen av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren, identifisert en del sentrale hovedutfordringer:

- Styringslinjene fra Samferdselsdepartementet knyttet til etatsstyring, eierstyring, avtalestyring mv. er ikke godt nok koordinerte. Dette gir blant annet utslag i manglende informasjonsutveksling, ulike styringssignaler og ulik oppfatning av risiko.
- Ulike måter å organisere virksomheter på bidrar til ulike insentiver. KPMG trekker frem at aktører med ulike organisasjonsformer må samarbeide om måloppnåelse og at det ikke i stor nok grad oppnås en felles retning i sektoren. Når forvaltningslogikk møter forretningsmessig kultur, er det utfordrende for virksomheter med ulik organisasjonsform og ulikt formål å samhandle og koordinere seg.
- Rolle- og ansvarsdelingen mellom ulike sentrale aktører er ikke tilstrekkelig avklart, særlig mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Dette gjelder bl.a. i arbeidet med innspill til statsbudsjettet og Nasjonal transportplan (NTP). Også i enkelte faser innenfor statens prosjektmodell er det påpekt uklarhet i forholdet mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet sine roller og ansvar.
- Bane NOR påtar seg roller og oppgaver utenfor kjerneoppgavene sine, eksempelvis markedsføring rettet mot passasjerenes reiseopplevelse, og KPMG poengterer at dette kan skyldes ulik rolleforståelse. Kartleggingen tyder på at det er diskusjoner om hvem som skal ha hovedansvaret for kundegrensesnittet i sektoren. Både Bane NOR, Entur og togselskapene ønsker å ha direkte relasjoner med de reisende, og enkelte selskaper er tilbakeholdne med å dele data som de selv har innhentet om statistikk, reisemønstre osv.

Dette medfører at aktørene i enkelte sammenhenger driver en form for konkurranse med hverandre i stedet for å etterstrebe en felles måloppnåelse.

- Sektoren har i NTP felles mål og en overordnet strategi. Det er krevende for flere å se hvordan de enkelte aktørenes interne strategier i sum bygger opp under en helhetlig og dekkende strategi for sektoren. De mest førende målene for de enkelte aktørene er også varierende, og i stor grad påvirket av deres rolle og egenart. For eksempel vil det være store forskjeller i hva som er førende mål for hhv. Jernbanedirektoratet som forvaltningsorgan og Bane NOR som foretak med større innslag av forretningsmessighet. Et utsagn fra KPMGs rapport er: «Det mangler per nå en klar og tydelig ledestjerne for hva sektoren skal oppnå sammen, uavhengig av hvilken styringslinje aktørene befinner seg innenfor.» Flere av de intervjuede fremhever at det ikke jobbes etter en felles plan/strategi i sektoren, og dette underbygges blant annet med at flere selskaper holder tilbake informasjon og data som de selv mener er av konkurransemessig betydning for dem, i stedet for å dele data som ville hjelpe andre aktører i sektoren. Det gjelder særlig deling av vedlikeholdsdata fra togmateriellet.
- Et stort antall aktører inngår avtaler med hverandre, og dette har ført til uklarheter og manglende koordinering. KPMG peker på det som en utfordring at avtalene i sektoren ifølge flere aktører ikke tar tilstrekkelig høyde for egeninteressen som foreligger hos aktørene. Det er heller ikke i tilstrekkelig grad tatt høyde for at aktørene kan ha ulik forståelse av elementer som er nedfelt i avtalene. Det er pekt på utfordringer relatert til fleksibilitet og rigiditet i avtalene, de har i liten grad blitt justert basert på erfaringer, og de tilrettelegger i liten grad for tilstrekkelig samarbeid. Som følge av at det har blitt flere selvstendige aktører i sektoren med egne interesser og oppfatninger, er det utfordrende å dra i samme retning.
- Disse utfordringene påvirker samlet sett samarbeidsklimaet i sektoren, både internt i og mellom virksomheter, og KPMG skriver at det er flere tegn på mangel på tillit mellom aktørene.
- KPMG fremhever at grunnlaget for Bane NORs prioriteringer kan være vanskelig å lese ut av underlagene Jernbanedirektoratet mottar. Videre opplever Jernbanedirektoratet at de ikke har innsikt i om ressursene til drift og vedlikehold brukes på en effektiv måte i Bane NOR, og hvilke effekter som oppnås.

Oppsummeringsvis tyder KPMGs funn på at styringslinjene mellom aktørene i sektoren, og mangelen på tilstrekkelig koordinering av disse, bidrar til manglende samhandling på tvers av organisasjonsgrenser, også i situasjoner der samhandling er helt nødvendig. KPMG vurderer at disse utfordringene må adresseres for å få sektoren til å «trekke i samme retning», og for å forbedre samarbeidsklimaet.

2.2.4 Departementets egne funn

Det er mye som fungerer bra i norsk jernbane i dag. Samtidig er det begrenset kapasitet i nettet, utilfredsstillende punktlighet og et stort behov for vedlikehold og fornyelse. Det er avgjørende at de betydelige offentlige midlene som blir tilført jernbanen årlig blir brukt på en effektiv måte og gir mest mulig nytte. Etter departementets interne gjennomgang er inntrykket at det er flere forhold som gjør at sektoren ikke fungerer tilstrekkelig godt til at jernbanen oppfyller sine tiltenkte mål. For det første er ansvarsdelingen i sektoren ikke

tilstrekkelig forankret og omforent blant aktørene. Virksomhetenes egendefinerte mål er ikke alltid forankret med sektorpolitiske målsettinger og samfunnsoppdraget for virksomheten. I tillegg innebærer den knappe infrastrukturen at det er flere iboende målkonflikter i jernbanesektoren som må erkjennes og håndteres, eksempelvis kan målene om hhv. høy punktlighet og høy kapasitetsutnyttelse stå i et spenningsforhold. Videre er koordinering og samhandling på tvers av oppgaver og virksomheter i dag ikke tilstrekkelig. Det innebærer at det må stilles høyere krav til god informasjonsflyt, tillitsbasert samarbeid og felles retning der det tas valg om hvilke hensyn som skal tillegges mest vekt.

Sterkere statlig styring er dermed nødvendig både for at rammebetingelsene skal sette den enkelte virksomhet i stand til å løse sitt samfunnsoppdrag på en effektiv måte, samt at enkeltstående oppgaver i sum resulterer i et bedre togtilbud for de reisende og godstransportørene. Den enkelte virksomhet må utføre sine oppgaver på en måte som bidrar til å oppnå felles sektorpolitiske målsettinger, og ulike virksomheter bør ikke ha målkonflikter eller kryssende insentiver som svekker tilbudet til de reisende og næringslivet.

2.3 Andre innspill og anbefalinger

Departementet har parallelt med gjennomgangen gitt en rekke konkrete oppdrag til underliggende enheter for å bedre den statlige styringen. Disse rapportene, andre innspill og anbefalinger fra ulike hold har også blitt benyttet som grunnlag for flere av tiltakene omtalt i avsnitt 5:

- Flere av læringspunktene fra den eksterne gjennomgangen av driftsstansen på Follobanen⁴ er sentrale for de styringsmessige utfordringene i sektoren. Det gjelder særlig læringspunkter som omhandler rapporteringen til Samferdselsdepartementet og behovet for forenkling og samordning av denne. Tidspunkt og format for rapportering bestilt i fag- og eieraksen er ikke sammenfallende. Når rapportering til fagenheten i Samferdselsdepartementet i tillegg først skal behandles i Jernbanedirektoratet, er det krevende å sikre en løpende konsistent og dekkende informasjon til Samferdselsdepartementet. Rapporten inneholder også flere læringspunkter som ikke direkte omhandler de styringsmessige relasjonene mellom Bane NOR, departementet og Jernbanedirektoratet. Disse blir ikke omtalt nærmere her, men følges videre opp i egne prosesser.
- Jernbanedirektoratets svar på oppdrag 4 i tildelingsbrevet for 2023 – vurdering av ytelsesordningen⁵ peker på en rekke svakheter ved den nåværende ytelsesordningen, slik at det ikke er passende insentiver for å sikre gode leveranser fra Bane NOR til togselskapene, og at togselskapene dermed heller ikke blir i stand til å levere ønsket kvalitet til sine kunder, både for gods- og persontog. Jernbanedirektoratet foreslår en rekke forbedringer i ordningen for å bøte på disse manglene, utover det Bane NOR selv har foreslått av endringer i den nye versjonen

⁴ [Ekstern gjennomgang av driftsstans på Follobanen](#), Implement Consulting Group, juni 2023.

⁵ Oppdraget fremgår av vedlegg 3 til [tildelingsbrevet for 2023](#): «Vurdere, i samråd med SJT og BN, om ytelsesordningen som forvaltes av BN, jf. jernbaneforskriften § 6-6 (som skal kompensere togselskapene ved feil på infrastruktur), fungerer etter hensikten, dvs. «å oppmuntre til å redusere forstyrrelser på jernbanenettet til et minimum og forbedre jernbanenettets ytelse», og vurdere eventuelle endringer for å øke måloppnåelsen. Det skal herunder vurderes om økning i satsene for kompensasjon kan bidra til å øke måloppnåelsen og om hvordan dette eventuelt reguleres nærmere f.eks. i avtalen mellom direktoratet og BN.»

av nettveiledningen som nå er på høring. Direktoratet anbefaler at det først bør analyseres hvilke økonomiske konsekvenser endringene Bane NOR har foreslått for godstogoperatørene vil ha.

- Jernbanedirektoratets svar på oppdrag 14 i tildelingsbrevet for 2023 – gjennomgang av tilgangsavtalene med Norske tog og Entur⁶ redegjør for utfordringer og forbedringspotensial for de to avtalene hver for seg. Direktoratet viser til at Norske tog har et eget arbeid for å se på mulige forbedringer i eksisterende leieavtale med togselskapene, og peker på enkelte utfordringer ved leieavtalene. Dette gjelder særlig det iboende konfliktforholdet mellom vedlikeholdsoptimalisering i et enkeltstående leieforhold og ivaretagelse av verdier i et lengre perspektiv. Videre får ikke Norske tog tilstrekkelig data om vedlikeholdshistorikken, og har dermed ikke god nok kunnskap om tilstanden til togmateriellet. Jernbanedirektoratet viser til at togleieavtalene kan justeres for å styrke deres bidrag til å nå jernbanepolitiske mål.
- Når det gjelder togselskapenes avtale med Entur, er det Jernbanedirektoratets vurdering at avtalene fungerer godt, men at de kan være modne for visse justeringer. Det er i en viss grad ulik oppfatning mellom togselskapene og Entur om hva som er Enturs rolle overfor hhv. togoperatørene og øvrige kollektivaktører. Blant togaktørene fører situasjonen til økt fokus på ressursbruk hos Entur og usikkerhet blant togoperatørene om selskapets fokus på jernbanespesifikke mål. Jernbanedirektoratet peker på og vurderer aktuelle tiltak, herunder å avklare Enturs rolle og prioriteringer på tvers av samfunnsoppdraget, styrke dagens malusordning og insentiver i avtalene, øke transparensen i kostnadsbildet og styrke operatørenes mulighet til å påvirke Enturs leveranser. Det blir også pekt på at Entur mangler hjemmel til å dele data med tredjeparter, men pågående regelverksutvikling i EU kan gi løsninger på dette området⁷.
- I Jernbanedirektoratets svar på oppdrag 1 og 2 i tildelingsbrevet for 2023 – fleksibilitet i avganger og evaluering av praktisering av ruteleier fra 31.3.2023⁸ er det omtalt en del tiltak som er relevante for tiltakene som er drøftet i dette høringsnotatet. Dette gjelder utformingen av bestemmelsen i jernbaneforskriften § 9-5 om prioritering ved overbelastet kapasitet. Jernbanedirektoratet anbefaler å ikke endre denne. Det kan uansett være hensiktsmessig å avvente videre behandling av det nylig fremlagte forslaget til ny forordning om kapasitetsfordeling⁹. Videre anbefaler

⁶ Oppdraget fremgår av vedlegg 3 til [tildelingsbrevet for 2023](#): «Jernbanedirektoratet skal bidra i forbindelse med gjennomgang av tilgangsavtalene med togselskapene, særlig med tanke på å sikre at avtalevilkårene er balanserte og gir en sammenhengende insentivstruktur for å oppnå de jernbanepolitiske målene. Arbeidet gjelder både tilgangsavtalen mellom Entur og persontogselskapene, tilgangsavtalen mellom Norske tog AS og persontogselskapene og dagens avtale om sportilgang (AST). Departementet vil komme nærmere tilbake om innretningen av arbeidet.»

⁷ Se henvisninger i fotnote 2.

⁸ Oppdragene fremgår av vedlegg 3 til [tildelingsbrevet for 2023](#): «Jernbanedirektoratet skal, i samråd med BN, utrede om ev. fleksibilitet i avganger for persontog i perioder med godstogrush vil gi økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Utredningen skal omfatte en vurdering av om det bør gjøres endringer i praksis for ruteplan og ruteleietildeling, i jernbaneforskriftens § 9-5 eller i direktoratets kjøp av persontransport, og foreslå ev. konkrete endringer. Oppdraget må sees i sammenheng med direktoratets pågående arbeid med helhetlig strategi, hvor Jernbanedirektoratet er bedt om mer overordnede vurderinger om fordelingen av gods- og persontrafikk i rutetildelingen.» og «Jernbanedirektoratet skal, i samråd med Bane NOR, gjennomføre en evaluering av dagens praktisering av tildeling av ruteleier, spesielt jernbaneforskriften § 9-5, annet ledd om å tildele ruteleier etter en annen rekkefølge enn bestemmelsens første ledd (som lister prioriteringskriteriene med persontransport først) «hvis transporttjenesten har vesentlig større betydning for samfunnet enn andre tjenester som derved utelukkes». Evalueringen skal belyses med regneeksempler.»

⁹ Se henvisning i fotnote 2.

Jernbanedirektoratet at det innføres krav om samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger i forkant av at Jernbanedirektoratet inngår trafikkavtale med persontogoperatører om kjøp av persontogtjenester. Disse vurderingene må inneholde en vurdering av fordeling av ruteleier mellom person- og godstrafikk og bør også se hen til påvirkningen på driftsstabilitet. Dette anses nødvendig fordi jernbanenettet allerede har en meget høy kapasitetsutnyttelse og hvordan persontransporten innrettes påvirker mulighetsrommet for godstransporten siden kjøp av persontransport, har høyest prioritet i jernbaneforskriften ved rutetildeling¹⁰.

- Jernbanedirektoratets svar på oppdrag 9 i tildelingsbrevet for 2023 om et enhetlig risikostyringssystem¹¹ gir en del anbefalinger knyttet til samhandlingen og styringslinjene i sektoren. Disse følges opp i egne prosesser.

2.4 Tiltak som allerede er gjennomført, igangsatt eller under forberedelse

Som nevnt over har regjeringen allerede gjort mange kraftfulle grep for å samle jernbanesektoren og bedre den statlige styringen:

- Konkurransetsettingen av togtrafikken på Østlandet og drifts- og vedlikeholdsoppgaver på jernbanenettet er avsluttet, og Spordrift AS ble i 2023 tilbakeført til Bane NOR. Det pågår en vurdering av om Flytoget AS og Vygruppen AS skal slås sammen.
- Det er gjort flere grep for å styrke Jernbanedirektoratets koordinering med togselskapene og Bane NOR for å bedre driftsstabiliteten, i tillegg til at Jernbanedirektoratet er i ferd med å utarbeide et helhetlig risikostyringssystem for jernbanesektoren¹². Dette skal bidra til at man ser alle innsatsfaktorene (infrastruktur, togmateriell, billettering, rutetidtabell mm.) i sammenheng for å levere et forbedret togtilbud. Dette skal også bidra til å forbedre Jernbanedirektoratet sin avtalestyring overfor Bane NOR.
- For å gi kundene et godt togtilbud er det behov for en robust og godt vedlikeholdt infrastruktur, tilstrekkelig antall egnede og godt vedlikeholdte tog, trafikkavtaler med togselskap, takstsystemer og realistiske ruteplaner for at kundene får et godt togtilbud. Det er Jernbanedirektoratets ansvar at alle disse innsatsfaktorene virker godt sammen og utvikles koordinert. Dette ble presisert i ny instruks til Jernbanedirektoratet i 2021. Videre har Jernbanedirektoratet fått i oppdrag å utarbeide et rapporteringssystem som omfatter alle innsatsfaktorene som er nødvendig for å levere togtilbud på de ulike jernbanestrekningene og peke på hvordan man kan utvikle jernbanen i tråd med politiske vedtak. Dette systemet skal gjelde for hele sektoren. Innenfor dette systemet utvikles det en «tiltakstrapp» som angir hvilke tiltak som iverksettes når risikoen øker eller vedvarer. En viktig lærdom fra bl.a. Follobaneprosjektet er at informasjon om risiko må formidles tidligere – på et tidspunkt der det fremdeles finnes handlingsrom for å påvirke den, og ikke først etter at hendelsen det var risiko for at kunne inntreffe, har inntruffet.

¹⁰ Dette er også spilt inn av Jernbanedirektoratet til departementet i forbindelse med det nevnte forslaget til ny forordning om kapasitetsfordeling.

¹¹ Oppdraget fremgår av vedlegg 3 til [tildelingsbrevet for 2023](#): «Jernbanedirektoratet skal utarbeide et forslag til utvikling av et mer helhetlig risikostyringssystem for sektoren, som også omfatter håndtering av risiko som oppstår i samhandling mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR. I vurderingene av hvordan et slikt helhetlig risikosystem kan se ut, må det også vurderes om det skal legges en differensiert tilnærming til risiko til grunn, og innføres en tiltakstrapp som definerer oppfølging ved store økninger i risiko eller ved vedvarende høy risiko. Jernbanedirektoratet skal samarbeide med Bane NOR i gjennomføringen av dette oppdraget.»

¹² Se gjengivelse av oppdraget i fotnote 11.

- I revidert NTP vil det bli presentert en helhetlig og langsiktig strategi for utvikling av jernbanen og en plan for å bedre driftsstabiliteten og redusere vedlikeholdsetterslepet. I oppfølgingen av Stortingets behandling av ny NTP vil departementet påse at de ulike aktørenes egne mål er egnet til å bygge opp om de felles jernbanepolitiske målene. Dette er nødvendig for å sikre at aktørene i jernbanesektoren jobber i samme retning med en felles forståelse av hvilke transportbehov i samfunnet som jernbanen skal dekke i årene fremover.
- Jernbanedirektoratet har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet gjennomgått dagens avtalestruktur, se omtale i avsnitt 2.3 over. For å imøtekomme de nevnte utfordringene som er påpekt av KPMG og andre, og som det er redegjort for ovenfor, har ulike aktører i sektoren igangsatt en rekke tiltak på eget initiativ for å skape bedre samhandling og koordinering mot felles mål. Dette inkluderer etablering av samarbeidsfora som bidrar til bedre informasjonsutveksling, koordinering og felles forståelse av jernbanesektorens felles mål.
- Utfordringer ved knapp kapasitet og iboende målkonflikter innebærer at departementet må gjøre avveier og ta valg av hvilke hensyn som skal tillegges mest vekt. Departementet har som nevnt i avsnitt 2.3 over satt i gang flere prosesser for å vurdere hvordan knapp kapasitet kan utnyttes på best mulig måte, herunder evaluering av praktisering av hvordan ruteleier fordeles og en vurdering av mulighetene for større fleksibilitet i avgangstider. Et nylig fremlagt regelverksforslag i EU er også ment å danne grunnlag for en mer optimal samfunnsnyttig utnyttelse av infrastrukturkapasiteten¹³.
- Bane NOR skal rapportere til Jernbanedirektoratet på en slik måte at direktoratet og deretter departementet får gode beslutningsgrunnlag, hvilket bl.a. vil gjøre departementet i stand til å ta de veivalg som er nødvendig der det foreligger målkonflikter som bør avklares.
- Det er gjennomført en del tiltak rettet mot fag- og budsjettstyringen i sektoren¹⁴. Dette gjaldt bl.a. innføring av at Bane NOR fikk styre egen portefølje av effektpakkene det er inngått avtaler om, og at foretaket og Jernbanedirektoratet skal inngå fastprisavtaler for å gi Bane NOR bedre insentiver til å øke nytten og redusere kostnadene knyttet til utbyggingsprosjektene. Disse tiltakene har bidratt til bedre resultater, men trenger tid før de gir hele den ønskede effekten, og departementet foreslår derfor ingen ytterligere endringer når det gjelder systemet med porteføljestyring og fastprisavtaler.

Samlet sett vil disse tiltakene gi verdifulle bidrag til økt forståelse og samarbeid mellom aktører i sektoren.

2.5 Alternative tiltak som er vurdert

Departementet har vurdert andre alternativer for å løse de nevnte styringsmessige utfordringene. Enkelte større organisatoriske grep har vært vurdert, men departementet har kommet til at de ikke bør gjennomføres. Et alternativ som er nevnt er å slå sammen Jernbanedirektoratet og Bane NOR til en etat i en organiseringen som ligner den vi har i veisektoren. Statens vegvesen har ansvar for å følge opp nasjonale oppgaver for hele veitransportssystemet, noe etaten gjør ved å være byggherre, myndighetsorgan og fagorgan.

¹³ Se henvisning i fotnote 2.

¹⁴ Se omtale av disse tiltakene i kapittel 4.2.3 i [Meld. St. 20 \(2020–2021\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Et slikt alternativ vil etter departementets vurdering ligne på det gamle Jernbaneverket. Med én slik etat vil statsråden bli direkte ansvarlig for mange operative forhold som i dag er Bane NOR sitt ansvar. Etaten blir ansvarlig for forvaltning av infrastruktur, strategisk planlegging, regelverksarbeid, kjøp av persontogtjenester, myndighetsutøvelse og samhandling med øvrig kollektivsektor. Dette vil i utgangspunktet gi direkte instruksjonsmyndighet og mulighet til å styre mer direkte. Samtidig vil det medføre en større rolleblanding enn i dag, særlig hva gjelder ansvar for kjøp av persontogtjenester som offentlig tjenesteyting.

Ulikhetene mellom vei- og jernbanesektoren tilsier også at det ikke er mulig å sette likhetstegn med organiseringen. Når en vei er bygget, kan den åpnes for normal trafikk for alle som vil kjøre på den. Jernbanen krever mer enn at bare infrastrukturen er på plass. Alle innsatsfaktorene må være på plass før kundene får et tilbud: infrastruktur, togmateriell, togselskaper med påkrevd lisens og sikkerhetssertifikat, takst- og billettsystem og en ruteplan. Selv med en organisering som ligner Statens vegvesen og Vegdirektoratet vil flere av de nødvendige oppgavene/innsatsfaktorene ligge utenfor den nye etaten. Å gjøre infrastrukturforvaltningen til en del av staten som juridisk enhet vil ikke i seg selv gjøre det enklere å samordne sektoren for å få til et godt togtilbud.

Utfordringene ved denne modellen er beskrevet i «Kleppa-rapporten» fra 2011¹⁵. Kleppa-utvalget kom frem til at Jernbaneverket ikke var en god måte å organisere det navet jernbanen avhenger av. Departementet hadde lite innsyn i etatens virksomhet. Spennet i oppgavene etaten måtte løse ble alt for stort. Rapporten viste også til dårlig kostnadskontroll, svak kundeorientering og en krevende blanding av forvaltnings-, byggherre- og driftsoppgaver. Jernbaneverket var i sum vanskelig å styre for departementet og leverte dårlige resultater. Problemer og spenninger mellom oppgaver og ansvar var ikke synlige for departementet og ble sjelden tatt tak i før det var for sent. Det fikk store konsekvenser, både for jernbanetilbudet og de som hadde det politiske ansvaret. Videre var det liten grad av kundeorientering, slik at virksomheten ikke var innrettet mot å levere gode infrastrukturtenester til togoperatørene på en effektiv, åpen og ikke-diskriminerende måte. Dagens modell gjør at man får tydeligere knyttet ansvar til hver oppgave, og synliggjort problemstillinger slik at de synliggjøres tidligere og dermed også kan løses på et tidligere tidspunkt. Etter departementets vurdering er ikke en slik modell egnet til å løse de omtalte styringsmessige utfordringene i jernbanesektoren. I tillegg legger departementet vekt på at en sammenslåing av Jernbanedirektoratet og Bane NOR vil føre til stor usikkerhet i sektoren. Dette kan gi fall i produktivitet og risiko for svekket kostnadskontroll. Ledere og ansatte vil bli berørt av omstillingsprosesser, og det kan bli vanskelig å få framdrift i viktige igangsatte prosesser for å levere bedre togtjenester. Det vil også ta tid å utrede og gjennomføre en slik modell.

Departementet viser for øvrig til at det ikke har vært del av regjeringens politiske prosjekt, slik denne framkommer i Hurdalsplattformen, å gjenskape Jernbaneverket. Gjennomgangen som det der legges opp til er først og fremst knyttet til å forbedre styringen og tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR, og gjennomgå selskapsstrukturen for at den skal bli mer enkel og oversiktlig. Departementet

¹⁵ Se rapporten «Hovudutfordringar for norsk jernbane» fra arbeidsgruppe om vidare utvikling av norsk jernbane, lagt frem 29. november 2011: [rapport_jernbanegruppa.pdf \(regjeringen.no\)](#).

anser de foreslåtte tiltakene som beskrevet i høringsnotatet her for å svare ut denne ambisjonen på en hensiktsmessig måte.

Et annet alternativ er å flytte ansvaret for kjøp av infrastrukturtenester fra Jernbanedirektoratet til Samferdselsdepartementet, ved at departementet formelt blir avtalepart. Stortingets bevilgninger vil i så tilfelle tildeles til Bane NOR direkte fra departementet. Alternativet kan muligens sikre sterkere styring av infrastrukturbevilgningene. Departementet mener likevel at alternativet ikke løser utfordringene nevnt innledningsvis. Oppmerksomheten i departementet vil dreies vekk fra strategisk utvikling av samferdselssektoren, og rette fokus mot operative beslutninger avgrenset til jernbanen. Samferdselsdepartementet mener at dette alternativet vil undergrave Jernbanedirektoratets rolle som navet i jernbanesektoren og potensielt gjøre direktoratet til et rent fagorgan i infrastrukturspørsmål, samtidig som det gjennomfører kjøp av persontransport. For at jernbanen skal løse fremtidens transportutfordringer, er departementet avhengig av at én aktør koordinerer jernbanesektoren, før departementet vurderer jernbanens løsninger opp mot samfunnets strategiske transportbehov. Jernbanen er et komplekst system, der en rekke innsatsfaktorer bidrar til samlet måloppnåelse. Det er behov for en dirigent i jernbanen som ser disse i sammenheng, har virkemidler for å samkjøre faktorene og være ansvarlig for at problemer løftes til departementet. Direktoratet har denne rollen. Å løfte ut én innsatsfaktor og legge ansvaret for oppfølgingen til departementet, vil etter departementets syn segmentere koordineringen av innsatsfaktorene og gjøre det krevende for Jernbanedirektoratet å sikre helhet og sammenheng, og spre ansvaret for oppfølgingen av jernbanens samlede måloppnåelse.

Videre har departementet lagt vekt på at sektoren har vært igjennom en rekke endringer de siste årene, og det er en betydelig risiko for endringstretthet i organisasjonene. Store omorganiseringer sliter på de ansatte, er kostnadskrevede og reduserer fokus på kjerneoppgavene både i gjennomføringsfasen og i tiden etterpå. Departementet mener derfor at det først og fremst bør vurderes hva man kan få til av endringer innenfor dagens organisering, utover de (potensielle) endringene som er omtalt i avsnitt 2.4.

3 Historisk utvikling av styringsmodellen og organisering av jernbanesektoren frem til dagens situasjon

Det har under skiftende regjeringer vært jobbet med å bedre jernbanens måloppnåelse. Styringsstrukturen i jernbanen har siden 1990-tallet gjennomgått omfattende endringer, både i Norge og Europa for øvrig. De gamle nasjonale vertikalt integrerte monopolene ble brutt opp for å skape et skille mellom leverandøren av infrastrukturtenester, som er et naturlig monopol, og trafikkoperatørene som skal brukeinfrastrukturen. Siden midten av 1990-tallet hadde vi i Norge organisert forvaltningen av infrastrukturen og det tilhørende ansvaret for utviklingen av den, i Jernbaneverket. Ulønnsom persontogtrafikk har gjennom perioden i hovedsak blitt utført av NSB i medhold av avtaler om offentlig tjeneste inngått med departementet. Godstransporten ble gradvis liberalisert, og har nå i lengre tid vært drevet kommersielt med flere godstogselskaper i konkurranse.

Tidligere samferdselsminister Magnhild Meltveit Kleppa nedsatte i 2010, etter et år med omfattende innstillinger og forsinkelser, et bredt sammensatt utvalg som utredet hvilke utfordringer jernbanen sto overfor¹⁶. Utvalget fant at utfordringene knyttet seg til manglende kapasitet i nett og materiellpark, nedslitt infrastruktur, uklar oppgavefordeling, svake insentiver for både Jernbaneverket og NSB til å drive kostnadseffektivt, for lite langsiktig planlegging, mye politisk detaljstyring og lite kundefokus. Utvalget la vekt på at sektoren manglet strategiske mål for utviklingen av jernbanens rolle og at utviklingen av tilbud og infrastruktur må utvikles koordinert og i sammenheng. Videre pekte arbeidsgruppen på at organiseringen av sektoren ikke la til rette for et insentivsystem som sikret at alle aktørene medvirket til felles måloppnåelse. Rapporten ble fulgt opp gjennom flere grep i 2012 og 2013, bl.a. økte bevilgninger, ny rutemodell og strategi for videre utvikling av jernbanen. Med de økte bevilgningene har man hatt behov for sterkere styring av bruken av de tildelte budsjettmidlene, samtidig som det var ønskelig å gi en viss frihet til faginstansene for å kunne drive langsiktig planlegging, disponering og prioritering av midlene slik at de kunne utnyttes effektivt og samfunnet kunne få mer nytte ut av investeringene.

Regjeringen Solberg valgte å følge opp hovedanbefalingene fra Kleppa-utvalget gjennom jernbanereformen, og Meld. St. 27 (2014-2015) *På rett spor — Reform av jernbanesektoren* la grunnlaget for den innretningen av jernbanesektoren vi har i dag. De sentrale utfordringene som man pekte på i Kleppa-rapporten ble møtt ved å bygge opp en sektor som avgrenset ansvars- og arbeidsoppgaver på en tydelig måte. I stedet for at oppgaveløsingen var samlet i Jernbaneverket og NSB, ble oppgaver som forvaltning av infrastruktur, reiseplanlegging og billettsalg og eierskap til persontogmateriellet lagt til spesialiserte virksomheter. Jernbaneverkets funksjoner som infrastrukturforvalter og forvaltning av jernbaneeiendom ble plassert i det nyopprettede statsforetaket Bane NOR. Samtidig ble Jernbanedirektoratet opprettet for å overta departementets ansvar for å inngå persontogkontrakter og sikre en strategisk og koordinert utvikling av jernbanen og togtilbudet. Organiseringen av Bane NOR som statsforetak skulle bidra til profesjonalisering og forretningsmessighet.

Videre var et premiss for reformen å legge til rette for konkurranse om persontogkontraktene med staten. For å sikre lave etableringshindre og like vilkår for togoperatørene, ble visse grunnleggende funksjoner for persontogdrift skilt ut av daværende NSB og lagt som selskaper under Samferdselsdepartementet¹⁷. Spordrift var opprinnelig en del av Bane NOR, men ble i 2019 skilt ut i et selskap for å legge til rette for konkurranseutsetting av drift- og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen.

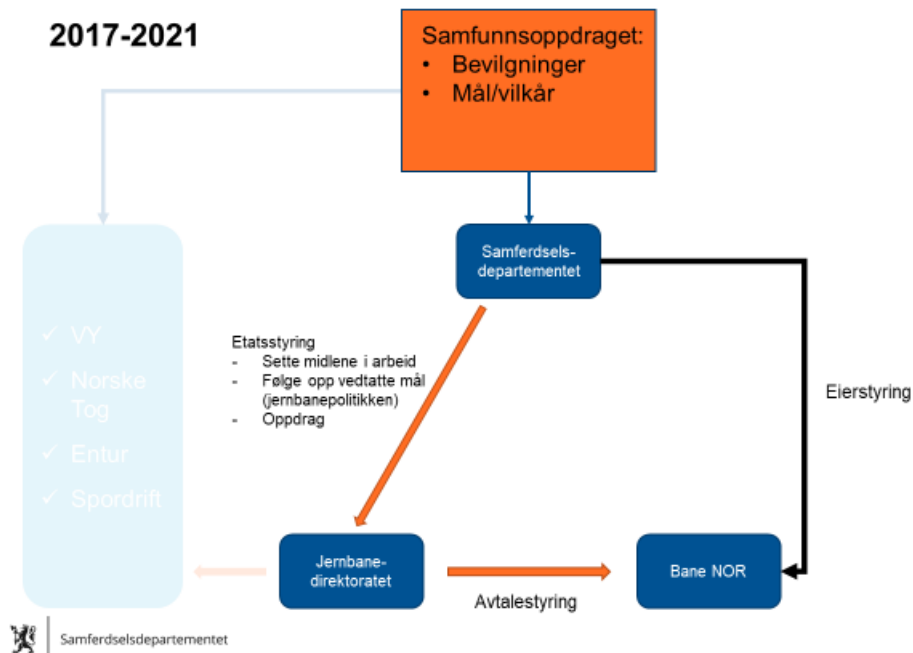
Oppdelingen i spesialiserte selskaper forutsatte at aktørene skulle samarbeide om oppgaveløsingen gjennom ulike avtalerelasjoner. Dette medførte at relasjonene mellom aktørene i sektoren ble mer forretningsmessige, med avtalestrukturer og tilhørende insentivmekanismer innenfor rammene av lovgivningen. Dette skulle gi bedre ivaretagelse av kundenes behov og mer effektiv ressursutnyttelse innenfor de til enhver tid gjeldende budsjettammer. Jernbanedirektoratet fikk rollen som et koordinerende organ som på vegne

¹⁶ Se fotnote 15 for referanse til rapporten fra utvalget.

¹⁷ Se en oversikt over selskapene på [Tilknyttede virksomheter - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

av staten skulle se samtlige tiltak og offentlige investeringer i jernbanenett, togmateriellpark, digitale billettsystemer mv. i sammenheng.

Figur 1: Styringslinjene i triangelet før september 2021



Det tar tid før tiltakene i en såpass omfattende omstilling av en sektor får tid til å virke. Aktørene trenger tid og rom til å gå opp viktige grenseganger seg imellom og til å modne virksomheten sin slik at de kan bidra til at sektoren utvikler seg i riktig retning. Det ble tidlig klart at det måtte gjøres løpende justeringer. I startfasen av den nye modellen ble det i to store investeringsprosjekter utvist manglende evne til å håndtere kostnadsvekst og uforutsette utgifter innenfor den statlige finansieringen Bane NOR får gjennom Stortingets vedtatte budsjetttrammer og fullmakter¹⁸. Departementet hadde etter dette behov for å få bedre kontroll på utgiftene i større utbyggingsprosjekter. I 2021 ble det derfor innført flere konkrete tiltak for å bedre fag- og budsjettstyringen i sektoren. Tiltakene omfattet innføring av porteføljestyling av tilbudsforbedring/effektpakker, revidering av avtaleregimet mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR, ny og målrettet instruks til Jernbanedirektoratet, oppdatert formålsparagraf for Bane NOR og inngåelse av en egen avtale mellom Samferdselsdepartementet og Bane NOR¹⁹. Avtaleregimet mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR ble endret slik at Bane NOR fikk et større ansvar for styringen av sin portefølje av utbyggingsprosjekter, og at ansvarsfordelingen for kostnadsoverskridelser i større investeringsprosjekter gikk over fra staten til Bane NOR gjennom inngåelsen av fastprisavtaler. Gjennom fastprisavtalene påtar Bane NOR seg ansvaret for eventuelle kostnadssprekker samt muligheten for gevinster dersom prosjektene blir billigere enn avtalt. Bane NOR har således fått økte insentiver til å oppnå mer effektiv drift og styring av sin portefølje.

¹⁸ Se kapittel 3 i [Prop. 110 S \(2018–2019\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

¹⁹ Se henvisning til stortingsmelding der dette omtales i fotnote 14.

Avtalen mellom Samferdselsdepartementet og Bane NOR ble innført for å supplere departementets eierstyring av Bane NOR og Jernbanedirektoratets avtaler med Bane NOR. Videre skulle avtalen fastlegge grunnlaget og de generelle rammebetingelsene for Bane NORs oppgaver og finansieringen av disse. Avtalen fastsetter overordnede føringer for Bane NOR og sentrale transportpolitiske mål som skal legges til grunn. Videre skulle avtalen sikre foretaket et hensiktsmessig ansvar og handlingsrom, gi sterkere incentiver til kostnadseffektiv oppgaveløsning og økt nytte for samfunnet. Avtalen slår også uttrykkelig fast hvilket økonomisk ansvar Bane NOR har for å holde seg innenfor påregnelige økonomiske rammer og at det var foretaket som byggherre som må sikre at porteføljen til enhver tid er innrettet slik at foretaket kan dekke sine forpliktelser innenfor den økonomiske rammen foretaket har. Avtalen skal også sikre at foretaket arbeider med porteføljestyling og kontinuerlig optimalisering. Dette skulle gi forutsigbare rammebetingelser for Bane NOR som byggherreorganisasjon med bl.a. flerårige fullmakter fra Stortinget til både investeringsporteføljen og til utbedringer/drift og vedlikehold. Disse tiltakene er på sikt ventet å bidra til bedring også innenfor flere av de områdene der sektoren har påpekte utfordringer i dag. Flere av disse tiltakene var inspirert av modellen til Nye Veier AS, men tilpasset jernbanesektorens egenart og forutsetninger.

Figur 2 viser styringslinjene i triangelet etter september 2021, da avtalen ble inngått. Avtalen ble revidert med virkning fra 1. juli 2023 uten at det påvirker styringslinjene angitt i figuren.

Figur 2: Styringslinjene i triangelet fra september 2021 og ut 2023



4 Historisk utvikling av jernbanelovgivningen frem til i dag

Lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven) oppstiller krav til virksomhet og aktiviteter relatert til jernbaner. Loven ble vedtatt før EØS-avtalen trådte i kraft, men under lovforberedelsen tok

man hensyn til både gjeldende og varslede EU-regler på jernbaneområdet. Jernbaneloven har blitt endret en rekke ganger, ofte som del av gjennomføring av forpliktelser etter EØS-avtalen.

Loven inneholder en rekke overordnede krav og forskriftshjemler for nærmere regulering av ulike forhold innenfor jernbanesektoren. Dette omfatter prosjektering og godkjenning av kjørevei (infrastruktur) og rullende materiell (kjøretøyer) og sikkerhetsbestemmelser for jernbanevirksomheter og enheter med ansvar for vedlikehold. Regulering av jernbanemarkedene er også del av lovens saklige virkeområde, særlig ved bestemmelser om tilgang til å trafikkere jernbanenettet og tilhørende plikter for infrastrukturforvaltere og de som driver serviceanlegg. Loven selv og forskrifter fastsatt i medhold av loven skal ivareta et bredt spekter av hensyn. Sikkerhetshensyn står sentralt, men også velfungerende jernbanemarkeder og jernbanesystemets evne til å fungere som forutsatt er sentrale hensyn bak lovens reguleringer. Hensynet til miljøet og til en hensiktsmessig trafikkavvikling er nevnt i lovens § 6 som relevante hensyn for forskrifter og vilkår i enkeltvedtak som fattes i medhold av bestemmelsen. Alle typer jernbaner er som utgangspunkt regulert av loven. Flere bestemmelser omhandler bare det nasjonale jernbanenettet, det vil si den jernbaneinfrastrukturen som forvaltes av Bane NOR på vegne av staten.

En stor del av forskriftene som er fastsatt under jernbaneloven gjelder bare for det nasjonale jernbanenettet, og er i stor grad gjennomføring av EØS-lovgivning på jernbaneområdet. De større regelverksendringene gjennom de siste tiårene er ofte knyttet til gjennomføringen av de såkalte jernbanepakkene fra EU²⁰. På den ene siden har regler som har vært del av disse «pakkene» ført til en gradvis tilrettelegging for å åpne jernbanemarkedene for konkurranse. Videre har regelverket gradvis innført harmoniserte sikkerhetsmessige krav, sammen med en større grad av teknisk harmonisering av jernbaneområdet. I dag har man lagt til rette for mer utstrakt bruk av standardløsninger og «hyllevarer» for delsystemer og komponenter innenfor EØS, slik at togprodukter og togjenester lettere kan tilbys fritt i hele det europeiske jernbaneområdet, men med nasjonale tilpasninger og begrensninger der dette kan begrunnes av tekniske, geografiske, klimatiske og historiske forhold. I den senere tid har det også blitt en større grad av regulering av ulike forhold på området digital mobilitet. Ved opprettelsen av Entur i 2016-2017 ble det etablert en grunnleggende nasjonal infrastruktur for digitale jernbane- og kollektivtjenester, og det ble fastsatt nasjonale bestemmelser gjennom endringer i yrkestransportforskriften og en ny forskrift om billettering på jernbane. Området er i begrenset grad regulert på EU/EØS-nivå, men et regelverksinitiativ om multimodale digitale mobilitetstjenester er varslet fra Kommisjonen høsten 2023. Det pågår en revidering av tilgrensende tekniske reguleringer på jernbaneområdet og under ITS-direktivet²¹.

Det har ved gjennomføring av EØS-regelverk i norsk lovgivning ikke vært lagt opp til supplerende nasjonal lovgivning utover det som er nødvendig for å gjennomføre de aktuelle rettsaktene. De fleste slike nasjonale bestemmelser går ut på å peke ut norske myndighetsorganer, kontaktpunkter, gi utfyllende nasjonale tekniske regler der dette er forutsatt osv. Departementet og underliggende etater har ved gjennomføring av direktiver som regel lagt

²⁰ [Oppbygning av regelverket for jernbane \(sjt.no\)](#)

²¹ Se henvisninger i fotnote 2.

seg tett opp til ordlyden og strukturen til det aktuelle direktivet som skal gjennomføres. Dette skaper større sikkerhet for at man gjennomfører de aktuelle EØS-forpliktelsene på en riktig måte, og gjør det enklere å finne igjen harmoniserte bestemmelser i nasjonal lovgivning som en slags «EØS-markør»²². Samtidig vil man ved en slik tilnærming ha mindre muligheter for å innarbeide EØS-reglene på en måte som er nærmere norsk rettstradisjon, og regelverket får ofte en språkføring og struktur som er lite tilpasset brukeren og den nasjonale «settingen» som EØS-reglene skal gjennomføres i.

Etter EØS-komiteens beslutninger nr. 247/2021²³ og nr. 248/2021²⁴ anses Norge for å være del av det europeiske jernbaneområdet, jf. direktiv 2012/34/EU om et felles europeisk jernbaneområde. Ved gjennomføringen av direktivet i norsk rett, ble direktivets regler skrevet ut i jernbanelovgivningen uten at det er føyd til nasjonale bestemmelser som supplerer direktivet for å beskrive den nasjonale organiseringen og styringsmessige strukturen i jernbanesektoren. Deler av direktivet er tatt inn i jernbaneloven av hensyn til lovkravet (legalitetsprinsippet), mens hoveddelen av direktivets bestemmelser er gjennomført i jernbaneforskriften. Direktivet oppstiller krav som er nødvendige for å sikre tilstrekkelig harmonisering for å oppnå direktivets formål. Det er ved den nasjonale gjennomføringen av direktivet – som for andre direktiver – en forutsetning at supplerende reguleringer som beskriver nasjonale forhold og valg av organisering, styringsstruktur osv. utover det som følger av direktivet, fremgår av ulike former for reguleringer på nasjonalt nivå. Dette må tilpasses hva som passer best etter den aktuelle stats rettstradisjoner og forfatningsmessige krav. Det er altså rom for nasjonale regler som utfyller bestemmelsene som gjennomfører EØS-avtalen på jernbaneområdet, særlig hva gjelder organisering og styringsstrukturer i sektoren.

I Norge er gjeldende organisering og styringsstruktur for jernbanesektoren beskrevet gjennom bestemmelser på ulikt nivå, i ulike former og i ulike sammenhenger og styrende dokumenter. Jernbanelovgivningen inneholder definisjoner av en del roller og inneholder bestemmelser om ansvar, grensesnitt osv. for å ivareta etterlevelse av lovgivningens materielle bestemmelser som skal ivareta særlig de ovenfor nevnte hensynene til sikkerhet, teknisk harmonisering (samtrafikkevne), velfungerende markeder, hensiktsmessig trafikkavvikling og miljø. Øvrige forhold, roller og aktører er omtalt i varierende grad i lovgivningen, men fremgår av vedtekter for selskaper og foretak i sektoren, instruks for Jernbanedirektoratet, Samferdselsdepartementets budsjettproposisjoner, privatrettslige avtaler mellom aktørene i sektoren osv. Det er dermed vanskelig å få en fullverdig oversikt over de ulike aktørene i jernbanesektoren og deres roller og ansvar kun ved å se hen til jernbanelovgivningen.

Som omtalt i avsnitt 2 over er det i flere sammenhenger pekt på at aktørene savner tydeligere overordnede mål for jernbanesektoren. Dette kan tyde på at målformuleringer ulike steder i sektorregelverket ikke gir et tilstrekkelig klart bilde av hva sektoren skal oppnå eller hvilke underliggende hensyn som ligger bak de ulike reguleringene. Samtidig vil det fortsatt

²² [Rapport fra juridiske eksperter: «Ikke stykkevis og delt» - NAV må jobbe ut fra og forstå EØS-rettslig metode - nav.no](#)

²³ [247-2021n.pdf \(efta.int\)](#)

²⁴ [248-2021n.pdf \(efta.int\)](#)

være ulike mål for ulike virksomheter, som medfører at disse ofte etterstreber maksimering av egennytte, profitt osv. fremfor oppnåelse av samfunnsmessige mål.

Departementet finner etter dette at gjeldende jernbanelovgivning ikke gir et fullstendig, beskrivende bilde av organisering og styringsmodell for jernbanesektoren. Sektoren er organisert og styrt slik at fordeling av operativt ansvar og oppgaver ofte finner sted i avtaler som fastslår retningslinjer for aktørenes virksomhet. Departementets erfaring er at det oppstår en viss avstand mellom virksomhetenes samfunnsoppdrag, regulert i lovverk og instruksjoner og formålsparagrafer, og avtalenes innhold og virkeområde. Dette kan skape uklarhet og usikkerhet om hvem som skal gjøre hva, og legge grunnen for at enkelte aktører får en annen oppfatning av sitt ansvar og sine oppgaver enn de faktisk er tillagt. I fravær av tydelig forankring i lovverk, blir det behov for stadig flere avtaler som regulerer ansvar og roller. Tid og ressurser går med til avtaleforvaltning, det oppstår rom for omkamper i det enkelte avtaleforhold og det blir utfordrende å knytte de enkelte avtaleforholdenes bidrag sammen til en samlet effekt på jernbanetilbudet. Det svekker forutsetningene for tydelig og omforent styring mot strategiske målsettinger for sektoren. I tillegg kan dette skape uklarhet om styringslinjene, og grensesnitt og relasjoner mellom aktører. Disse utfordringene kommer klart fram i den eksterne kartleggingen av utfordringer i sektoren og departementets egen erfaring med styringen av sektoren.

Departementet mener det er nødvendig å regulere styringsmessige forhold i sektoren på en tydeligere måte i jernbanelovgivningen enn det som fremgår i dag. Formålet med disse endringene er å skape en større tydelighet for aktørene og publikum, og bidra til å redusere de nevnte utfordringene. En nærmere omtale av de ulike forskriftsbestemmelsene som foreslås følger i avsnitt 5 nedenfor.

5 Nærmere om tiltakene og forslagene til forskriftsendringer

5.1 Innledning

Gjennomgangen av jernbanesektoren har synliggjort utfordringer ved hvordan styringen fungerer i praksis. Ansvarsdelingen i sektoren fremstår på flere områder som uoversiktlig, og det oppstår omkamper og uavklarte ansvarsforhold i skjæringspunktene mellom aktørene.

Samferdselsdepartementet mener at ansvar og oppgaver må være angitt på en tilstrekkelig tydelig måte. De overordnede rammebetingelsene for sektoren bør ligge fast over tid.

Hyppe endringer i rammebetingelsene kan skape nye utfordringer og påvirke jernbanevirksomhetene negativt. Dette gjelder særlig organisatoriske endringer.

Departementet vil avvente å foreta større endringer på områder der det forventes resultater som følge av tiltak som allerede er igangsatt, se omtale i avsnitt 2.4.

For å møte de omtalte utfordringene foreslår Samferdselsdepartementet å gjennomføre en rekke tiltak. Et sentralt grep er å innføre et oppdragsbrev til Bane NOR som erstatning for den nåværende overordnede avtalen mellom departementet og foretaket. Sammen med forbedringer i etatsstyringen av Jernbanedirektoratet vil dette gi en helhetlig innretning av «styringstriangelet», illustrert i figur 3 i avsnitt 5.4.2 nedenfor. Øvrige tiltak er innrettet mot å

styrke departementets styring, styrke aktørenes rolleforståelse, sikre tettere oppfølging av budsjettmidlene, samt å forsterke samhandlingen mellom aktørene, fastslå ansvarsforhold og rolledeling, unngå omkamper og utjevne informasjonsasymmetri mellom aktører med ulike organisasjonsform og tilknytning til staten. Samtidig vil departementet sørge for at styringen fra departementet i ulike styringslinjer er godt koordinert.

Til støtte for de ulike tiltakene foreslår departementet enkelte endringer i jernbaneforskriften. De foreslåtte forskriftsendringene vil gi en mer fullstendig fremstilling av de organisatoriske og styringsmessige linjene og verktøyene enn det som fremgår av dagens jernbanelovgivning. Enkelte virksomheters roller og ansvar blir tydeligere beskrevet, sammen med styringsmessige forhold og rammer for avtalerelasjoner, rapporteringsforpliktelser osv. Det foreslås at tildeling og oppfølging av bevilgninger som styringsvirkemiddel synliggjøres på en bedre måte i forskriften ved at det kommer tydeligere frem at departementet i rollen som sektormyndighet styrer gjennom å sette vilkår for bruken av finansieringen Bane NOR får over statsbudsjettet, gjennom årlige oppdragsbrev til foretaket. Nedenfor følger en nærmere omtale av disse forslagene.

Departementet har også vurdert enkelte innspill til forskriftsendringer som vil kunne bedre punktligheten. Dette omfatter at Bane NOR i kapasitetsfordelingsprosessen kan definere nærmere enkelte kriterier for hvordan tog kan kjøres i en tilstrekkelig robust ruteplan, at prioriteringslisten i § 9-5 første ledd endres eller fjernes slik at samfunnsøkonomiske vurderinger legges til grunn for konflikthåndtering ved overbelastet infrastruktur, og at Bane NOR kan vektlegge erfart prestasjon for en rute ved kapasitetsfordelingen og avvise ruter som systematisk ikke klarer å møte rutetekniske forutsetninger. Departementet vil avvente pågående regelverksprosesser som kan adressere disse temaene, særlig forslaget til ny forordning om kapasitetsfordeling²⁵.

5.2 Angivelse av jernbaneforskriftens virkeområde

Fra før er sentrale temaer som forskriften omhandler listet opp i jernbaneforskriften § 1-1, uten at denne oppstillingen er uttømmende. Departementet foreslår at bestemmelsen får en ny bokstav f der det fremgår at forskriften også omhandler oppgaver og ansvar for myndigheter og foretak som utøver aktivitet knyttet til jernbane. Dette vil omfatte alle som utøver virksomhet innenfor jernbanesektoren²⁶. Den foreslåtte endringen vil dermed ikke i seg selv medføre noen materiell utvidelse av forskriftens saklige virkeområde, men gjenspeiler sentrale temaer som reguleres i forskriften ved innføring av forslagene omtalt nedenfor. Dette vil etter departementets syn imøtekomme behovet for tydelige og mer utførlige bestemmelser i forskriften om de ulike organisatoriske og styringsmessige forholdene i sektoren.

5.3 Formålsbestemmelse og samarbeid mellom aktører

Regjeringen forventer at særlig statlig kontrollerte virksomheter utfører sine oppgaver på en måte som bidrar til å oppnå felles sektorpolitiske målsettinger. Disse uttrykkes både i

²⁵ Se henvisning i fotnote 2.

²⁶ Se [jernbaneloven § 1](#) annet punktum.

lovgivningen og gjennom statens eierskapsutøvelse, NTP²⁷ og andre styrende dokumenter. Gjennomgangen av jernbanesektoren viser imidlertid at det ved flere tilfeller oppstår målkonflikter mellom sektorens felles samfunnsoppdrag og enkeltaktørenes egeninteresser. Departementet mener derfor at det er behov for å formidle tydelig hvilke mål som gjelder for sektoren og hva dette betyr for den enkelte virksomhet og deres oppgaveutførelse.

Som det går frem av avsnitt 4, skal jernbaneloven og forskrifter fastsatt i medhold av loven ivareta et bredt spekter av hensyn. Sikkerhetshensyn står sentralt, men også velfungerende jernbanemarkeder og jernbanesystemets evne til å fungere som forutsatt er sentrale formål med lovens reguleringer. Hensynet til miljøet og til en hensiktsmessig trafikkavvikling er nevnt i lovens § 6 som relevante hensyn for forskrifter og vilkår i enkeltvedtak som fattes i medhold av bestemmelsen.

Jernbaneforskriften skal bidra til å oppnå de nevnte målene og hensynene i jernbaneloven, men det er i dag ingen egen formålsbestemmelse i jernbaneforskriften som angir de underliggende formålene bak forskriftens bestemmelser. Det fremgår av enkelte bestemmelser hvilke hensyn som skal vektlegges i ulike beslutningsprosesser og ved tilsyn, f.eks. § 9-5 annet ledd og § 11-1. Det kan også avledes av flere materielle bestemmelser og definisjonene i § 1-7 hvilke mål man ønsker å oppnå gjennom bestemmelsene i forskriften. Gjennomgående prinsipper som velfungerende markeder gjennom ikke-diskriminering, åpenhet og uavhengighet mv. gir etter departementets syn ikke noen tilstrekkelig tydelig retning for hva man ønsker å oppnå med jernbanesystemet, da dette er uttrykk for virkemidler mer enn underliggende mål.

Et stort antall avtaler og relasjoner mellom selskaper og etater som har ulike egne virksomhetsmål og egeninteresse medfører fare for kryssende prioriteringer som i sum kan gi dårlig måloppnåelse for jernbanen som helhet. Videre består sektoren av organisasjoner med ulik organisasjonsform og tilknytning til staten. Et eksempel på iboende mulige målkonflikter i sektoren finner vi i forholdet mellom høy punktlighet og høy kapasitetsutnyttelse²⁸. Videre vil det med dagens nivå på tilgjengelige ruteleier og høye kapasitetsutnyttelse være krevende å betjene og utvikle videre alle de ulike delmarkedene for godstog, lokaltog, regiontog og fjerntog. Valgene en aktør tar påvirker andre aktører slik at felles måloppnåelse vanskeliggjøres. Dette kan bl.a. være knyttet til:

- Opprettholdelse av stopp på stasjoner med få reisende og/eller kort vei til neste stasjon eller gode alternative reisemåter. Ved høy kapasitetsutnyttelse kan slike stoppmønstre redusere driftsstabiliteten på andre berørte togtilbud og negativt påvirke mange av jernbanens kunder.
- For knappe snutider for å oppnå lavere kostnader til togmateriell og kjørende personale kan føre til driftsutfordringer og lavere tilbakestillingssevne ved forsinkelser og avvik.
- Ved arbeider i sporet vil det påvirke togtilbudet minst hvis sporbruddene har kort varighet og legges til tider med små konsekvenser. For Bane NOR vil det være flere fordeler med lengre driftsavbrudd for å kunne jobbe uforstyrret og mer effektivt.

²⁷ Målene for transportsektoren er omtalt i inneværende NTP kapittel 3: [Meld. St. 20 \(2020–2021\) – Nasjonal transportplan 2022–2033](#).

²⁸ Disse hensynene tar utgangspunkt i NTP-målene «mer for pengene» og «enklere reisehverdag», se [Meld. St. 20 \(2020–2021\) - regjeringen.no](#)

Det må i avveiningen av de ulike målene gjøres samstemte og enhetlige valg som alle aktørene bygger opp under gjennom sin virkemiddelbruk. Samferdselsdepartementet har inntrykk av at sammenhengen mellom den enkelte virksomhets oppgaveløsning, utført rasjonelt på den enkelte virksomhets premisser, ikke i stor nok grad er samordnet med andre aktører for å sikre at målsettingene for jernbanen som helhet blir ivaretatt. Dette er en bakenforliggende årsak til flere av de påpekte utfordringene i sektoren. Kartleggingen viser at det er behov for et tydelig, felles målbilde for å sikre mer og bedre samarbeid blant aktørene i sektoren. Departementet har satt i gang flere tiltak for å sikre at sektoren trekker i samme retning, men ser behov for å forankre i regelverket felles mål for ressursbruken til de ulike aktørene. Det er etter departementets vurdering behov for en tydelig forankring av en felles målsetting for sektoren, slik det også er påpekt av KPMG og andre og redegjort for i avsnitt 2 over.

Departementet mener en formålsbestemmelse i jernbaneforskriften derfor kan bidra til å styrke rolleforståelsen og samhandlingen i sektoren, og foreslår derfor en ny formålsbestemmelse i § 1-1a. Bestemmelsen gir uttrykk for de underliggende målene med jernbanesystemet som grunnlag for at disse kan konkretiseres for den enkelte virksomhet ut fra hva som er deres tiltenkte rolle. Det underliggende hensynet bak oppgaveløsningen i sektoren er altså å gi passasjerer og næringsliv et hensiktsmessig jernbanetilbud i de markedene der jernbanen er godt egnet som transportform og der jernbanetransport kan møte samfunnets behov på en effektiv og sikker måte. Målene som angis i den foreslåtte bestemmelsen er på et overordnet og dynamisk nivå, slik at den angir en felles retning som kan stå seg over tid uavhengig av politiske flertall og tilgjengelige ressurser. Se også omtalen i avsnitt 2.3 om de nærmere jernbanepolitiske målene som fastsettes innenfor rammene av ny NTP.

Selv om et godt samarbeid mellom aktører i sektoren er viktig for den felles måloppnåelsen, vil departementet påpeke at samarbeid mellom virksomheter også kan medføre konkurransemessige problemstillinger i strid med konkurranseloven § 10. Det er derfor viktig at samarbeid mellom aktører i sektoren foregår innenfor rammene av konkurranseregelverket.

5.4 Rammer for Bane NORs virksomhet gjennom et oppdragsbrev

5.4.1 Bane NORs rammevilkår og departementets styringsroller

Som nevnt i kapittel 2 over, har Samferdselsdepartementet identifisert behov for sterkere styring av sektoren. Dette gjelder særlig i det såkalte styringstriangelet mellom departementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Departementet styrer sektoren på ulike måter, herunder ved å legge rammer for virksomheten til Bane NOR gjennom etatsstyring av Jernbanedirektoratet, forvaltning av departementets avtale med Bane NOR og forvaltningen av sektorspesifikke lov- og forskriftsreguleringer. Departementet opptreer overfor foretaket i ulike roller, og er opptatt av å være tydelig og forutsigbar i sin rolleutøvelse.

Med grunnlag i reglementet for økonomistyring i staten, har departementet behov for tettere oppfølging av bevilgningene til jernbaneformål. Dette kan gjøres gjennom å fastsette tydeligere vilkår for virksomhetenes finansiering gjennom bevilgningene vedtatt av Stortinget. Økonomireglementet har som formål å sikre at: a) statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, b) fastsatte mål og resultatkrav oppnås, c) statlige midler brukes effektivt og d) at statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte.

Samferdselsdepartementet legger opp til at midlene Stortinget bevilger til jernbaneformål fortsatt skal gå over Jernbanedirektoratets budsjett, med tildelingsbrev fra departementet, og at direktoratet inngår avtaler med Bane NOR om planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av infrastruktur som i dag.

Den nåværende avtalen mellom Samferdselsdepartementet og Bane NOR kommer i tillegg til Bane NORs avtaler med Jernbanedirektoratet, eierdialogen med departementet og lov- og forskriftsreguleringen av sektoren. Med bakgrunn i de påpekte utfordringene, har departementet utredet om avtalen mellom Samferdselsdepartementet og infrastrukturforvalter bør erstattes av andre styringsvirkemidler. Den nåværende avtalen har vist seg å være for overordnet. Siden avtaleinngåelse fordrer enighet mellom departement og foretak gir heller ikke avtaleinstituttet tilstrekkelig styringsevne for departementet i rollen som sektormyndighet. Departementet ser derfor behov for å gi tydeligere og mer helhetlige styringssignaler.

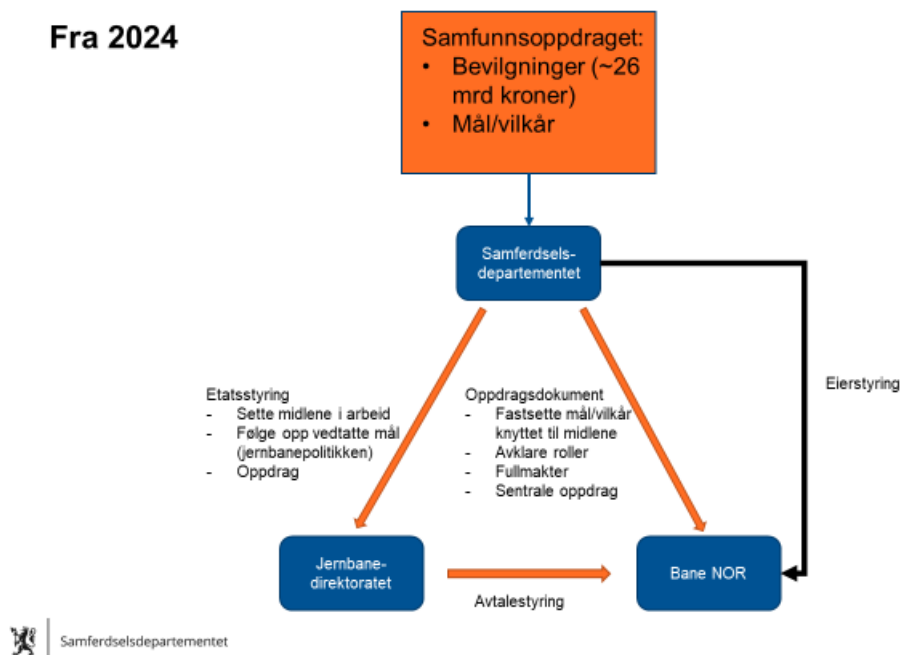
5.4.2 Sterkere styring av sektoren

Det mest hensiktsmessige alternativet for å oppnå formålene nevnt over er etter departementets syn å innføre et oppdragsbrev som erstatning for den eksisterende avtalen omtalt i avsnitt 3 over. Oppdragsbrevet vil inneholde flere elementer fra den nåværende avtalen, men oppdragsbrev skiller seg fra en avtale ved at det utgjør en ensidig angivelse av forventninger og vilkår for bruk av budsjettmidler. Her vil også departementet fastsette overordnede mål og vilkår for bevilgninger som stilles til disposisjon. I et oppdragsbrev kan Samferdselsdepartementet slå tydelig fast hva som er rolledelingen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Oppdragsbrevet vil gi en tydelig beskrivelse av foretakets rolle og angi rammer for avtalerelasjonen med Jernbanedirektoratet. Dette kan bidra til å redusere omfanget av uklare roller, svak samhandling og omkamper i sektoren. Et oppdragsbrev vil, sammen med tildelingsbrevet til Jernbanedirektoratet, bidra til en samstemt bestilling fra Samferdselsdepartementet til sektoren. Mål som settes for Jernbanedirektoratet i tildelingsbrev skal være i samsvar med de målene som fastsettes for Bane NOR i oppdragsbrev, slik at disse to styringsdokumentene samlet sett gir tydelige og helhetlige styringssignaler. Samferdselsdepartementets vurdering er at et oppdragsbrev – under forutsetning av at det innrettes på en formålstjenlig måte – bedre kan ivareta departementets behov som sektor- og budsjettmyndighet.

Oppdragsbrevet som styringsvirkemiddel vil dermed bidra til å tydeliggjøre rolledelingen i sektoren, særlig hvordan Bane NOR som infrastrukturforvalter spiller en sentral rolle i å bidra til et samlet godt togtilbud. Foretaket skal fortsatt drive porteføljestyling av effektpakkene det

er inngått avtaler om, og opprettholder sine frihetsgrader knyttet til porteføljestyring. Samferdselsministeren beslutter innholdet og de overordnede føringene for bruk av Stortingets bevilgninger til infrastrukturformål gjennom oppdragsbrevet. Det vil dermed bli tydeligere hva staten forventer at foretaket leverer, og hvordan det skal rapportere på bruken av midlene og effektene det oppnår.

Figur 3: Styringslinjene i triangelet som foreslått fra og med 2024



Oppdragsbrevet utformes med sikte på å ikke utfordre statsforetakslovens bestemmelser om styrets ansvar. Departementet legger opp til en samordning av den samlede styringen med foretaket, slik at det vil gjelde koordinerte og hensiktsmessige krav til og rutiner for rapportering osv. Departementets eiermyndighet vil fortsatt utøves innenfor rammen av reglene i loven om statsforetak, statens prinsipper for god eierstyring og andre regler og prinsipper for utøvelsen av myndigheten som eier. Den samlede styringen av Bane NOR vil innrettes slik at det gir best mulig måloppnåelse. Tettere oppfølging fra departementet som sektormyndighet kan være aktuelt særlig for økonomiske og budsjettmessige forhold, aktivitet knyttet til drift, vedlikehold og utvikling av jernbaneinfrastrukturen og kvalitet, fremdrift, kostnadmessighet og risikoforhold ved ulike leveranser. Et eksempel er løpende rapporteringsmøter om store prosjekter med høy risiko.

Departementet arbeider med å videreutvikle tildelingsbrevet til Jernbandedirektoratet for å forbedre etatsstyringen ytterligere. Tildelingsbrevet til Jernbandedirektoratet og oppdragsbrevet til Bane NOR er i sum tiltenkt å utgjøre departementets sentrale sektorpolitiske styringsbudskap for jernbanesektoren. Det er viktig at både Bane NOR og Jernbandedirektoratet er godt kjent med innholdet i begge disse styringsdokumentene og hvordan de ulike oppdragene og målene henger sammen.

5.4.3 Forslag til regulatoriske rammer for oppdragsbrev

Departementets rammer for oppfølgingen av de statlige bevilgningene er først og fremst forankret i regelverk for økonomistyring i staten²⁹. Departementet mener det likevel er grunn til å omtale oppdragsbrevet gjennom enkelte regulatoriske rammer i jernbaneforskriften, da dette kan skape større klarhet og tydelighet om styringen av Bane NOR gjennom departementets rolle som sektormyndighet. De foreslåtte bestemmelsene om styringsmessige rammer for infrastrukturforvalteren Bane NOR gjelder først og fremst departementets rolle som sektormyndighet, og utgjør rammer for bruken og oppfølgingen av budsjettmessige bevilgninger.

De regulatoriske rammene for oppdragsbrevet vil, direkte eller indirekte, fremgå av flere av endringsforslagene til jernbaneforskriften. Oppdragsbrevet får etter forslaget sin primære forankring i utkast til nytt første ledd i § 1-2 om Samferdselsdepartementets oppgaver. Her går det frem at departementet sender årlige oppdragsbrev, hva som er formålet med dette og hvilket innhold brevet skal ha. Videre inneholder utkastet en referanse til avtaleforholdet mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR i medhold av § 3-2 i forskriften, og krav til rapportering og faste møter for å sikre at foretaket driver sin virksomhet i tråd med bestemmelsen.

Den foreslåtte bestemmelsen gir en overordnet anvisning av hvilke forhold brevet kan omhandle som ramme for virksomheten som utøves av foretaket. Ordlyden legger opp til at det er foretaket som mottar brevet, og at innholdet dermed retter seg mot foretaket som helhet, ikke nødvendigvis begrenset til oppgavene som utføres i utøvelsen av rollen som infrastrukturforvalter slik dette er definert og avgrenset i forskriften fra før. Offentlige midler kan omfatte øvrige deler av virksomheten, og må derfor underlegges de samme rammene for styring som infrastrukturforvaltervirksomheten.

Den foreslåtte bestemmelsen legger opp til at brevet «omtaler» foretakets sektorpolitiske mål. Dette er ment å reflektere at relevante mål for foretaket fremgår av NTP, sektorregelverket, vedtektene og andre styrende dokumenter. De sentrale målene som departementet som sektormyndighet skal styre etter og som foretakets resultater vil vurderes mot vil komme til uttrykk i de årlige oppdragsbrevene. Selve rapporteringen kan innrettes på en slik måte at det ses i sammenheng med gjeldende rapporteringsordninger mot departementet som eier og Jernbanedirektoratet som avtalepart etter § 3-2, slik at det ikke medfører unødvendige administrative byrder for foretaket. Departementet kan også i medhold av den foreslåtte bestemmelsen innhente skriftlige opplysninger på annen måte og om andre forhold enn for den jevnlige rapporteringen når omstendighetene tilsier det.

De foreslåtte endringene i § 1-6 er ment å gi uttrykk for Jernbanedirektoratets ulike roller og ansvar, og utgjør dermed en del av den rettslige rammen til oppdragsbrevet fra departementet. Se avsnitt 5.5 for en nærmere omtale av forslaget til endringer i § 1-6.

²⁹ [Regelverk for økonomistyring i staten - regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

De foreslåtte endringene i rammene for avtalen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR i § 3-2 tydeliggjør også forholdet mellom disse aktørene og departementet. Se nærmere omtalen i avsnitt 5.6.

5.5 Jernbanedirektoratets rolle og oppgaver

5.5.1 Utdfordringer ved uavklarte roller og ansvar i sektoren

Som nevnt har det kommet frem fra både departementets innspillmøter og KPMGs rapport at de fleste aktørene i sektoren mener at samarbeidet dem imellom ikke fungerer optimalt. Ulik forståelse hos aktørene for det felles målbildet og insitamentene i avtalestrukturene medfører at aktørenes fokus vris fra jernbanenes samfunnsoppdrag og over mot virksomhetenes egeninteresse. KPMG peker på at det ikke er tilstrekkelig klarhet i roller og ansvar i sektoren, og at rolledelingen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR ikke er tilstrekkelig avklart. Kartleggingen fra KPMG underbygger at svak forankring av felles rolleforståelse mellom aktørene fører til manglende tillit og ressurskrevende omkamper aktørene imellom.

Som tidligere nevnt har man i de senere årene opplevd at enkelte større investeringsprosjekter har vært preget av kostnadsoverskridelser og forsinkelser. I oppfølgingen av budsjettbevilgningene til infrastrukturformål, fremhever flere av aktørene som har gitt innspill i gjennomgangen flere punkter for forbedring. Departementet har i kartleggingsarbeidet observert tegn til at nødvendig informasjon ikke flyter godt nok mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet i arbeidet med innspill til budsjettprosessen. Her stilles det høye krav til at informasjon flyter godt, på et hensiktsmessig detaljeringsnivå og til fastsatte tidsfrister. Fullstendig informasjon er videre en forutsetning for at Jernbanedirektoratet inngår avtaler med aktørene i tråd med Samferdselsdepartementets krav til høyest mulig effekt for budsjettmidlene.

5.5.2 Tydeliggjøring av Jernbanedirektoratets roller og ansvar

For å avhjelpe de nevnte utfordringene mener departementet det er behov for en tydeligere og mer helhetlig styring fra departementets side. I tillegg er det nødvendig å angi presist hva som er rollene, ansvaret og oppgavene til sentrale aktører i sektoren. Departementet foreslår derfor en utvidelse av jernbaneforskriften § 1-6 for å klargjøre Jernbanedirektoratets oppgaver og ansvar, uten at dette endrer ansvarsforhold som følger av gjeldende rett. En slik tydeliggjøring i forskriftsbestemmelsen vil gi en tydelig rettslig forankring av direktoratets ulike roller slik de fremgår av gjeldende instruks³⁰, men også klarlegge grensesnittet mot andre aktører, særlig Bane NOR. Dette er særlig for å gjøre det tydelig også i sektorlovgivningen hva som er Jernbanedirektoratets posisjon i utøvelsen av sine ulike oppgaver. Dette kan redusere graden av usikkerhet hos ulike aktører om hvem som gjør hva, og redusere behovet for avklaringer og omkamper. Dette bereder grunnen for at departementet får bedre beslutningsgrunnlag til arbeidet med statsbudsjettet, NTP osv.

Departementet foreslår at det i nytt første ledd blir angitt at direktoratets hovedoppgave er å utøve strategisk og helhetlig koordinering og planlegging av sektoren. Gjennom bruk av

³⁰ <https://lovdata.no/forskrift/2021-03-10-1311>

egnede virkemidler som omtalt i annet til femte ledd, skal Jernbanedirektoratet koordinere infrastrukturforvalter, jernbaneforetak og andre foretak og aktører sine leveranser slik at samfunnet samlet sett sikres et togtilbud som oppfyller de jernbanepolitiske målene, jf. også omtalen av den foreslåtte formålsbestemmelsen i ny § 1-1a i avsnitt 5.3 over.

Jernbanedirektoratet som kjøper av persontransporttjenester med tog påvirker derfor i stor grad hvordan togtilbudene innrettes og hvor stor andel av infrastrukturkapasiteten som benyttes til persontransport. Det er i denne sammenheng viktig å påpeke at man må skille mellom Jernbanedirektoratets ansvar for *togtilbudet* og Bane NORs ansvar for den årlige ruteplanen og tilhørende kapasitetsfordeling. Togtilbudet består av alle innsatsfaktorene som er nødvendig for at samfunnets behov for transporttjenester med tog dekkes på en mest mulig effektiv måte. Departementet vil understreke at det er Bane NOR som infrastrukturforvalter som er ansvarlig for kapasitetsfordelingen og andre grunnleggende funksjoner slik dette er definert i forskriften. Likevel har Jernbanedirektoratet gjennom bruk av sin rolle som fagorgan og avtalepart ved å inngå avtaler om offentlig tjenesteyting en betydelig innflytelse i praksis på hvordan kapasiteten i jernbanenettet utnyttes. Dette forutsetter at Jernbanedirektoratet er bevisst sine ulike roller. Ved siden av Jernbanedirektoratets rolle som koordinerende og samordnende organ i sektoren for å sikre en enhetlig måloppnåelse, er det viktig at Jernbanedirektoratet selv er bevisst på utøvelsen av sine ulike roller.

Etter annet ledd i forslaget er de relevante avtalerelasjonene til Jernbanedirektoratet angitt, sammen med en angivelse av hvilke hensyn som skal være førende for disse avtalerelasjonene. Innretningen av enkelte avtalebestemmelser i ulike avtaler i dag, har vist seg å gi noen utilsiktede uheldige effekter. Eksempelvis har togselskapene trukket frem at de er avhengig av å få leid egnede tog uten stoppende feil fra Norske tog for å kjøre iht. ruteplan. Men dersom togmateriellet har stoppende feil får togselskapene bøter fra Jernbanedirektoratet for manglende leveranse, samtidig som de får erstatningskrav fra Bane NOR gjennom ytelsesordningen. Etter togselskapenes oppfatning har de få muligheter til få tilsvarende kompensasjon fra Norske tog for feil på togmateriellet. Det er derfor behov for at Jernbanedirektoratet gjennom utøvelse av sine roller kan se de ulike avtalemekanismene i sammenheng for å få bedre sammenhenger mellom dem og mer helhetlige insentiver til kostnadseffektiv drift og god punktlighet. En forskriftsfesting av en slik funksjon vil etter departementets syn kunne bidra til en samlet og helhetlig måloppnåelse i sektoren.

Forslag til nytt tredje ledd omhandler Jernbanedirektoratets rolle som myndighetsorgan. Dette omfatter klagebehandling av søknader om å gjennomføre tiltak innenfor byggeforbudssonen, jf. jernbaneloven § 10, og ekspropriasjonsvedtak etter oreigningslova og andre hjemmelsgrunnlag. Bestemmelsen utgjør ikke et selvstendig grunnlag for ekspropriasjon til jernbaneformål. Videre foreslår departementet i nytt fjerde ledd å ta inn gjeldende mandat fra instruksen om at Jernbanedirektoratet fastsetter retningslinjer for reiseinformasjon og billettering mv. i medhold av forskrift om billettering ved jernbanetransport, slik at bestemmelsen gir en mer fullstendig oversikt over Jernbanedirektoratets ansvarsområder.

Forslag til nytt femte ledd omhandler direktoratets rolle som fagorgan. Her vil den nye formålsbestemmelsen være førende for Jernbanedirektoratets koordinerende rolle.

Departementet har også foreslått i siste punktum å angi at Jernbanedirektoratets rolle som fagorgan gjelder overfor alle aktører i sektoren der direktoratet ser behov for samordning eller at det kan treffes ulike tiltak som er egnet til å gi bedre måloppnåelse. Dette inkluderer at aktørene skal få en bedre risikoforståelse, se omtalen i avsnitt 2.4 av tiltak som skal bedre risikoforståelsen og -håndteringen i sektoren.

Departementet foreslår i tillegg en endring i § 3-3 annet ledd der henvisningen til forordning om jernbanepassasjerers rettigheter er utdatert. Ved den nye jernbanepassasjerrettighetsforskriften³¹ ble forordning (EU) 2021/782 tatt inn i norsk rett i mai i år. Utarbeidelse av beredskapsplaner ved større driftsavbrudd er et område der Jernbanedirektoratet kan spille en rolle gjennom sin koordinerende rolle i sektoren.

5.6 Tydeliggjøring av krav til avtalen mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR

Departementet foreslår å skrive inn i § 3-2 en tydeliggjøring av hva slags avtale som skal inngås mellom infrastrukturforvalter og myndigheten nevnt i § 1-6. Dette har til nå ikke fremgått tydelig av bestemmelsen, og det er flere aktører som har uttrykt usikkerhet om hva slags avtaler det her er snakk om og om avtaleforholdet mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR utgjør en avtale etter § 3-2. De foreslåtte endringene er ikke ment å endre de materielle kravene til hva avtalen(e) skal inneholde og hvilke andre rammer som gjelder for disse avtalene, men er ment å gjøre innholdet i bestemmelsen lettere å forstå og etterleve. Det er tatt inn en henvisning til oppdragsbrevet til Bane NOR og tildelingsbrevet til Jernbanedirektoratet for å få frem at disse styrende dokumentene oppstiller overordnede rammer for hva avtalene skal inneholde. Markedsovervåkingen kan føre tilsyn med avtalen(e) i medhold av bestemmelsene i jernbaneforskriften kapittel 11.

5.7 Tydeliggjøring av kravene til Bane NOR som infrastrukturforvalter

Som omtalt i avsnitt 4 er det i liten grad skrevet inn bestemmelser ved gjennomføring av direktiv 2012/34/EU som sier noe om organisatoriske og styringsmessige forhold i jernbanesektoren utover det som kreves for en korrekt gjennomføring av direktivet. Departementet mener det er behov for å tydeliggjøre enkelte bestemmelser slik at det kan passe inn i den nasjonale rammen vår. Dette gjelder bl.a. bestemmelser som kan tydeliggjøre de ulike aktørenes roller, ansvar og oppgaver slik at det fremgår tydelig hva som er de tiltenkte grensesnittene innenfor den norske organisasjons- og styringsmodellen.

Departementet foreslår for det første enkelte presiseringer i jernbaneforskriften § 3-4 om hva som er infrastrukturforvalters rolle ved utviklingen av det nasjonale jernbanenettet. Basert på gjeldende definisjoner i § 1-7 bokstav c og d, er Bane NOR som infrastrukturforvalter tiltenkt en rolle «for deltagelse i utviklingen av infrastrukturen som fastsatt i den nasjonale politikken for utvikling og finansiering av infrastruktur». Samtidig er utvikling av jernbaneinfrastruktur definert som aktivitetene «nettplanlegging, finansiell planlegging og investeringsplanlegging samt bygging og oppgradering av infrastrukturen». Den strategiske planleggingen og utviklingen av jernbanen som et helhetlig system er tillagt Jernbanedirektoratet, jf. omtalen i

³¹ <https://lovdata.no/forskrift/2023-05-11-692>

avsnitt 5.5. Her spiller Bane NOR en viktig rolle gjennom sitt ansvar for jernbaneinfrastrukturen, og som utøvende byggherre og planlegging av sitt jernbanenett.

Dette samspillet kan som nevnt i tidligere avsnitt by på visse uklarheter, usikkerheter og uenigheter. De foreslåtte endringene er ment å gjøre det tydeligere at Bane NOR som infrastrukturforvalter skal bidra i den samlede strategiske planleggingen som Jernbanedirektoratet har ansvar for, og at de enkelte tiltakene og prosjektene for å utvikle infrastrukturen skal forankres i avtaler mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet i medhold av § 3-2. Samordnede styringssignaler og forventninger fra departementet vil som nevnt i avsnitt 5.4 bli gitt i både tildelingsbrevet til Jernbanedirektoratet og oppdragsbrevet til Bane NOR, basert på den gjeldende nasjonale jernbanepolitikken som særlig kommer til uttrykk i den til enhver tid gjeldende nasjonale transportplan. Dette følger av forslaget til endringer i § 3-4. Departementet mener fastsettelse av slike nasjonale rammer er i tråd med forventningene i direktiv 2012/34/EU artikkel 7 nr. 1 om at "Medlemsstatene skal sikre at infrastrukturforvaltningen er ansvarlig for drift, vedlikehold og fornyelse av et jernbanenett og har ansvar for utviklingen av jernbaneinfrastrukturen på dette nettet i samsvar med nasjonal rett." Artikkel 7a i direktivet omhandler infrastrukturforvalters grunnleggende funksjoner, og utvikling av infrastrukturen er ikke definert som en grunnleggende funksjon i § 1-7.

For å speile øvrige foreslåtte bestemmelser om oppdragsbrev, departementets og Jernbanedirektoratets rolle er det også foreslått endringer i § 3-6 med særskilte krav til infrastrukturforvalters drift. Da det har vært en del usikkerhet rundt hvilke krav som gjelder til infrastrukturforvalters plan etter § 3-6 første ledd, foreslår departementet enkelte presiseringer her. Det er bl.a. tatt ut en henvisning til at dette skal være en «forretningsplan», da dette er et begrep som kan ha et annet innhold enn det som er forventet av denne bestemmelsen og dette ikke er tydelig angitt i direktiv 2012/34/EU.

5.8 Tydeligere rammer for avtalerelasjonene

5.8.1 Innledning

Flere av de styringsmessige relasjonene i jernbanesektoren er regulert i avtaler mellom en statlig eid leverandør av sentrale tjenester for togdrift, og som omtalt i avsnitt 3 over er disse i utgangspunktet ment å fungere basert på forretningsmessige relasjoner og avtalerettslige virkemidler. Som det fremgår av avsnitt 2 er det i departementets gjennomgang pekt på av flere bidragsytere at flere av disse avtalerelasjonene ikke fungerer som tiltenkt og dermed heller ikke gir forventet måloppnåelse. Det kan være flere årsaker til dette, og når to avtaleparter har til dels ulike mål og insentiver etter avtalene, kan avtalegjennomføringen bli suboptimal.

Departementet vurderer at det som del av tiltakene om å innføre sterkere statlig styring bør fastslå visse felles føringer for sentrale avtaler som staten eller statlige selskaper inngår. Slike føringer kan etableres i sammenheng med øvrige styringsvirkemidler som er foreslått her for å gi en helhetlig virkning. Gjennom å angi i jernbaneforskriften hvilke mål som skal være førende for avtalerelasjonene Jernbanedirektoratet har ansvaret for, kan innholdet og virkemidlene i avtalene ses i sammenheng av det koordinerende organet i sektoren slik at

avtalene samlet sett kan bidra til felles måloppnåelse og insentiver som virker balansert og rettferdig ut fra hensikten.

Som det også fremgår av omtalen i avsnitt 5.5 over om forslaget til ny § 1-6 om direktoratets koordineringsansvar, foreslår departementet i den samme bestemmelsen at det som del av angivelsen av Jernbanedirektoratets rolle som avtalepart legges visse føringer på hvilke mål man må etterstrebe ved inngåelse av sentrale avtalerelasjoner i sektoren. Dette er tett knyttet til den foreslåtte formålsbestemmelsen i § 1-1a. De foreslåtte rammene er ment å være førende for alle avtalerelasjonene i verdikjeden fra leveranse av infrastrukturforvaltertjenester til de reisende eller godstransportkundene, via avtaler som er nødvendige for å sikre togoperatører/jernbaneforetak nødvendige tilgang til innsatsfaktorer som bidrar til et godt togtilbud. I dette høringsnotatet vil særlig avtalerelasjonene som gir togoperatørene nødvendig tilgang til togmateriell og reiseinformasjons- og billetteringssystemer omtales. Disse avtalene inngås med statlige eide selskaper som er opprettet med sikte på å levere gode tjenester på sine områder, og departementet ønsker å få tydelig frem hvilken rolle disse selskapene er tiltenkt.

5.8.2 Avtalene med Entur om billettering og utlevering av reiseinformasjon

Entur forvalter, utvikler og leverer på vegne av staten digital infrastruktur og relaterte tjenester innen reiseplanlegging og billettsalg til togselskapene og kollektivselskapene. Alle kollektivaktører plikter gjennom yrkestransportloven og jernbaneloven å levere kollektivdata til Entur slik at Entur kan forvalte, foredle og dele kollektivdata for hele Norge på en åpen digital plattform. Entur er en digital plattform og motor som kollektivselskapene kan velge å bruke som baksystemer for sine kundegrensesnitt. Jernbaneselskapene plikter derimot å bruke Entur slik at de reisende kan kjøpe togbilletter fra en konkurransenøytral billettjeneste på jernbaneområdet. I tillegg til Enturs avtaler med togoperatørene, forankret i trafikkavtalene mellom Jernbanedirektoratet og togoperatørene, inngår Entur avtaler med fylkeskommunale kollektivselskaper. Enturs leveranser av baksystem og salgskanal til kollektivselskapene skjer på frivillig basis. Entur leverer dermed tjenester som kollektivselskapene kan velge å bruke for å kunne tilby et godt kollektivtilbud.

Jernbanedirektoratet har i dag i sin instruks mandat til å inngå avtaler med Entur om reiseinformasjons-, og billetteringstjenester. Direktoratet kan etter behov inngå takstsamarbeidsavtaler med fylkeskommuner og kollektivselskaper. Videre skal Jernbanedirektoratet vurdere og godkjenne systemer for billettering, angi fremgangsmåter for overlevering av reiseinformasjon og fastsette og kreve inn gebyr for tilknytning til og bruk av elektroniske støttesystemer for billettering. Departementet foreslår å tydeliggjøre dette ansvaret ved å ta inn egne bestemmelser i jernbaneforskriften § 1-6, se omtalen i avsnitt 5.5.2. Det vil gjøre at Jernbanedirektoratet gjennom sin rolle som koordinerende organ kan sikre sømløshet for reiser på tvers av operatører og transportformer. Entur blir ikke selv pliktsubjekt etter disse bestemmelsene, men det oppstilles visse forventninger til avtalerelasjonen med Jernbanedirektoratet som også får betydning for selskapet.

5.8.3 Avtalene med Norske tog og bedre forvaltning av togmateriell

Det er nevnt i avsnitt 2 over at det har blitt påpekt, bl.a. i KPMGs rapport og Jernbanedirektoratets svar på oppdrag 14 i tildelingsbrevet for 2023, at det er et iboende konfliktforhold mellom vedlikeholdsoptimalisering i et enkeltstående leieforhold og behovet for ivaretagelse av verdier i et lengre perspektiv. Jernbanedirektoratet har i den forbindelse pekt på enkelte insentiver som kan justeres for å styrke avtalenes evne til å nå jernbanepolitiske mål. Dette er for det første knyttet til at avgivende leietager gir robust og detaljert informasjon om kvalitet, mangler og erfaring, dvs. en ansvarliggjøring av mangelfull informasjon fra avgivende leietager. For det andre henger det sammen med at avgivende leietager må utøve tungt og robust vedlikehold mot slutten av leieperioden.

For å løse potensielle utfordringer ved at leietagerne utfører for lite robust vedlikehold i slutten av leieforholdet, kan man stille strengere krav til oppfølging i trafikkavtalene og/eller tilgangsavtalen. Dette ligger til Jernbanedirektoratet som avtalepart å kunne vurdere, se omtalen i avsnitt 5.5. Formålet må i så fall være å unngå at togoperatør/leietaker maksimerer egen verdi/nytte til fortrenghet for samfunnets samlede interesser, dvs. at vi får «mindre jernbane for pengene»³². Dette kan også tenkes å ha en side til sikkerhetskrav som forvaltes av Statens jernbanetilsyn, men det må som utgangspunkt legges til grunn at leietagerne driver og vedlikeholder togmateriellet slik at togdriften er sikker. De omtalte forholdene handler først og fremst om verdiforringelse som følge av utilfredsstillende vedlikehold, ikke redusert sikkerhetsmessig tilstand. Departementet vil ikke foreslå noen egne bestemmelser på dette området nå, men avvente hvordan den videre oppfølgingen av avtalene med Norske tog foregår i lys av Jernbanedirektoratets samordning.

5.9 Forutsigbare rammevilkår for togselskapene

5.9.1 Togselskapenes behov for langsiktige og stabile rammevilkår

I tillegg til utfordringsbildet som fremgår av avsnitt 2 over, ser departementet behov for å tydeliggjøre rammene rundt avtaleforholdet mellom infrastrukturforvalter og jernbaneforetak og andre søkere. Dette vil supplere tiltak som er ment å tydeliggjøre roller og ansvar, og underbygge gode insentiver for felles måloppnåelse. Opplevd uforutsigbarhet i rammevilkårene kan påvirke ytelsene for både person- og godstransport på jernbanen. Rammevilkår som er relevante i denne sammenhengen fremgår særlig av jernbaneforskriftens avgiftsbestemmelser, herunder kravene til en ytelsesordning og avtaler om sportilgang. Det er avgjørende for jernbaneforetak og andre søkere at informasjonen som gis fra infrastrukturforvalter om priser og andre vilkår for bruk av infrastrukturen er tilgjengelig, korrekt og pålitelig, slik at de kan planlegge sine tjenester med tilstrekkelig grad av forutsigbarhet.

5.9.2 Informasjon om vilkår for bruk av jernbaneinfrastrukturen

Departementet foreslår å presisere i § 5-1 første ledd at nettveiledningen er rettslig bindende for infrastrukturforvalter som del av deres avtalerelasjon med jernbaneforetak etter § 10-1 i jernbaneforskriften. Dette er vanlig i andre EØS-stater, og er egnet til å gi en mer forutsigbar

³² Sammenlignet med NTP-målet om «mer for pengene», se henvisning i fotnote 26.

rettslig stilling for søkere og jernbaneforetak. Slik kan de være mer trygge på at informasjon om avgifter mv. vil forbli uendret i perioden nettveiledningen gjelder for. For å unngå begrepsforvirring foreslår departementet å endre begrepet «nettveiledning» til «netterklæring», siden det er begrepet som brukes i den norske oversettelsen av direktiv 2012/34/EU. Til sammenligning er uttrykket på engelsk «network statement». Departementet legger til grunn at ordlyden fra direktivet gir støtte for å anse innholdet i nettveiledningen/netterklæringen for å være mer forpliktende enn det en veiledning normalt anses for å være. Dette vil medføre rettigheter og plikter for jernbaneforetak og andre søkere, og er egnet til å gi mer forutsigbare rammevilkår.

5.9.3 Infrastrukturavgifter

Det er for togselskapene spesielt viktig med en forutsigbar og langsiktig planleggingshorisont når det gjelder infrastrukturavgifter, se artikkel 31 nr. 2 i direktiv 2012/34/EU. Departementet foreslår flere endringer i jernbaneforskriften kapittel 6 som presiserer fremgangsmåten og vilkårene for å fastsette påslag på infrastrukturavgiftene. Departementet erfarer at det er en del uklarhet rundt praktiseringen av disse bestemmelsene, og dette skaper usikkerhet om særlig togoperatørens rammevilkår på lengre sikt. Departementet ønsker å legge til rette for at togoperatørene skal ha forutsigbare rammevilkår, og forslagene vil etter departementets syn få tydeligere frem sentrale hensyn og vilkår rundt disse avgiftene, i tillegg til enkelte prosessuelle krav som gir større forutsigbarhet rundt avgiftsfastsettelsen. Som del av avgiftsordningen skal det også etableres en ytelsesordning, jf. jernbaneforskriften § 6-6. Departementet foreslår også enkelte presiseringer av kravene til denne for å sikre at den innrettes på en formålstjenlig måte. Samlet sett vil disse forslagene legge til rette for mer langsiktighet og forutsigbarhet for togselskapene og andre som søker om infrastrukturkapasitet.

For det første foreslår departementet å klargjøre hvordan departementets myndighet etter gjeldende § 1-2 annet ledd skal forstås. Departementet har etter denne bestemmelsen en todelt oppgave i på den ene siden å fastsette de budsjettmessige rammene for infrastrukturavgiftene, og på den andre siden fastsette det regulatoriske rammeverket gjennom nærmere bestemmelser i kapittel 6 og øvrige forskrifter innenfor Statens jernbanetilsyns myndighet etter § 1-5 første ledd. Det er viktig for departementet å få frem at infrastrukturavgiftene er betaling for bruk av jernbaneinfrastrukturen, slik at ikke dette blir oppfattet som en fiskal avgift av brukerne. Infrastrukturavgifter underbygger det forretningsmessige forholdet mellom infrastrukturforvalter og jernbaneforetakene, og gir insentiver til effektiv bruk av infrastrukturen når de innrettes på en hensiktsmessig måte i tråd med regelverket. Det er derfor viktig at prosessen for fastsettelse av infrastrukturavgifter er åpen, forutsigbar og egnet til å gi langsiktighet og forutsigbarhet for de berørte aktørene.

Departementet fastsetter to typer rammer for infrastrukturavgifter. Hva gjelder departementets fastsettelse av *budsjettmessige rammer* i form av en inntektsramme, kommer dette indirekte til uttrykk i de årlige budsjettproposisjonene ved at inntektene fra infrastrukturavgifter er tatt med i beregningsgrunnlaget for de samlede bevilgningene til jernbaneforvaltning. Dette gjelder særlig for fastsettelse av eventuelle påslag der det unntaksvis kan kreves inn i medhold av § 6-3. Det er derfor viktig å se forslaget til § 1-2 tredje ledd i sammenheng med de foreslåtte

prosessuelle bestemmelsene i § 6-3. Departementets *regulatoriske rammer* for infrastrukturavgifter er fastsatt i jernbaneforskriften kapittel 6.

For det andre foreslår departementet enkelte endringer i de regulatoriske rammene for infrastrukturavgiftene i jernbaneforskriften kapittel 6. Disse avgiftene kan bestå av flere elementer, der grunnavgiften basert på direkte kostnad (marginalkostnad) for kjøring av ett tog ligger i bunnen, og der infrastrukturforvalter kan kreve inn ytterligere avgifter når visse vilkår er oppfylt. Som del av målet om å tydeliggjøre reglene om infrastrukturavgifter for at det skal være forutsigbare rammevilkår for jernbaneforetak og andre søkere, foreslår departementet å tydeliggjøre vilkårene for påslag og de tilhørende prosessene rundt fastsettelsen av disse. Dette gjøres for å understreke at påslag bare unntaksvis kan kreves inn, og bare når nærmere vilkår er oppfylt. Videre er vilkåret i nåværende § 6-1 annet ledd tredje punktum om at det skal innkreves like avgifter for sammenlignbare tjenester innenfor samme markedssegment flyttet til påslagsbestemmelsen i forslaget.

Siden påslag øker de økonomiske byrdene for jernbaneforetak og deres kunder, og dermed har potensiale til å gjøre jernbanetransport mindre attraktivt, foreslår departementet at det igjen inntas en presisering i forskriften om at departementet må ta del i beslutningen av at påslag skal innkreves. Etter forslaget må dette gjøres i god tid for å sikre et forutsigbart kostnadsbilde for brukerne av jernbaneinfrastrukturen. Departementet foreslår derfor at det angis en rekkefølge for fastsettelse av avgiftene som er nærmere ordlyden i direktivet artikkel 32 nr. 1 tredje ledd: «Før medlemsstatene fastsetter slike påslag, skal de sikre at infrastrukturforvaltningene har vurdert hvorvidt de er relevante for særskilte markedssegmenter...». Se også omtalen til forslaget til endringer i § 1-2 om departementets rolle ved å fastsette de budsjettmessige rammene for infrastrukturavgifter. Disse rammene må infrastrukturforvalter forholde seg til ifbm beregning, fastsettelse og innkreving av påslag i der det er aktuelt.

For det tredje foreslår departementet enkelte regler som stiller nærmere forventninger til ytelsesordningen, jf. omtalen av Jernbanedirektoratets svar på oppdrag 4 i tildelingsbrevet for 2023 i avsnitt 2.3 over. Ytelsesordningen er etter jernbaneforskriften § 6-6 en del av avgiftsordningen, og disse skal i sum etablere hensiktsmessige insentiver for effektiv drift, god ytelse og ønsket måloppnåelse. Bane NOR har nylig revidert sin sportilgangsavtale (AST) og det er ennå for tidlig å si hvordan dette vil påvirke de omtalte utfordringene ved den tidligere sportilgangsavtalen og ytelsesordningen. Departementet ønsker likevel å foreslå noen tydeligere føringer uavhengig av dette.

Som omtalt i avsnitt 2.3 har det vært spilt inn fra flere hold at ytelsesordningen bør inneholde en kompensasjonsordning for innstilte og forsinkede tog. Departementet mener det er grunn til å være varsom med å gi Bane NOR for strenge føringer i hvordan ytelsesordningen og en tilhørende kompensasjonsordning skal se ut, men vil understreke at slike ordninger forventes å bidra til den samlede måloppnåelsen omtalt i avsnitt 5.3 over. Det er derfor tatt inn en henvisning til den nye formålsparagrafen i forslaget. Det vil være opp til partene i sportilgangsavtalen å avtale hensiktsmessige ordninger, og både Jernbanedirektoratet i egenskap av sine ulike roller i sektoren og Statens jernbanetilsyn som markedsovervåkingsorgan vil kunne gi sentrale bidrag til at ordningene oppnår sine mål

innenfor rammene i forskriften. De foreslåtte endringene i § 6-6 sett i sammenheng med § 10-1 legger også opp til at det skal avtales individuelle ytelsesmål med jernbaneforetakene ut fra deres virksomhets art. Det forutsettes videre at det er en god sammenheng mellom ytelsesordningen som avtales med jernbaneforetakene og de brukerorienterte ytelsesmålene som skal avtales i avtalene mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet etter § 3-2, selv om dette er to ulike avtaleforhold.

5.10 Bedre samordning gjennom informasjonsdeling og samarbeid

5.10.1 Informasjon av betydning for drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen

Det er pekt på at jernbaneforetak og andre gjennom sin drift får informasjon om jernbaneinfrastrukturen som kan bidra til at infrastrukturforvalter får et bedre kunnskapsgrunnlag om tilstanden på jernbaneinfrastrukturen. Slik kunnskap er verdifull for å drive et målrettet og effektivt vedlikehold. Det er likevel ikke etablert noen felles arenaer eller noen egnet systematikk for å utveksle slik informasjon.

Departementet foreslår derfor en tilføyelse i jernbaneforskriften § 10-1 som vil danne grunnlag for å avtale nærmere i sportilgangsavtalen mellom infrastrukturforvalter og jernbaneforetak hvilke data som kan være relevante i en slik sammenheng og på hvilken måte disse dataene kan utveksles. Dette må foregå innenfor rammene av øvrig lovgivning som skal ivareta andre hensyn, slik som personvern, vern av forretningshemmeligheter osv. Siden forslaget legger opp til at informasjonen utleveres frivillig etter avtale, antas slike forhold å bli regulert i de enkelte avtalene.

5.10.2 Informasjon om togvedlikehold

Det har som nevnt i avsnitt 2 over blitt pekt på som en utfordring at vedlikeholdsdata for jernbanekjøretøyer ikke deles i tilstrekkelig grad. Dette gjelder særlig for persontog som eies av Norske tog. Problemene oppstår særlig når avgivende operatør ved utløpet av en trafikkavtale skal levere tilbake leid materiell, og mottakende operatør ikke kjenner godt nok til vedlikeholdshistorikken og tilstanden på kjøretøyene. Avgivende operatør kan hevde at en del opplysninger utgjør forretningshemmeligheter som ikke kan deles med andre, men eieren av kjøretøyene får da ikke nok kunnskap om vedlikeholdshistorikken og tilstanden på kjøretøyene de skal leie ut. Mottakende operatør vil dermed ikke ha gode forutsetninger for å vurdere hva som er tilstanden på kjøretøyene, og hva som er nødvendig vedlikeholdsarbeid. Dette bygger ikke opp under statens mål om mest mulig jernbane for pengene og god driftsstabilitet.

Departementet følger denne situasjonen nøye, og har satt i gang en vurdering av aktuelle tiltak for å oppnå bedre vedlikehold av tog og utvikling av verkstedene³³. Dette skal bygge opp om målene om en helhetlig og koordinert utvikling og drift av et attraktivt jernbanetilbud, god kundeopplevelse gjennom høy driftsstabilitet, god avvikshåndtering og mer for pengene. Som del av dette arbeidet skal Jernbanedirektoratet og Norske tog vurdere tiltak for å styrke

³³ Se [Supplerende tildelingsbrev nr. 8/2023 - oppdrag om å vurdere tiltak for å oppnå bedre vedlikehold av tog og utvikling av verkstedene \(jernbanedirektoratet.no\)](#).

insentivene til verdibevarende og kostnadseffektivt vedlikehold av togene. Videre skal Jernbanedirektoratet, Bane NOR Eiendom og Norske tog sammen vurdere tiltak for å sikre en nødvendig utvikling av verkstedene for å kunne ta imot nye togtyper. Som en del av dette arbeidet skal det ses nærmere på om det gjenstår uavklarte problemstillinger om deling av data om vedlikehold av togene, med eventuelle forslag til tiltak som kan løse disse utfordringene og om det bør fastsettes egne regler som er egnet til å sikre at relevant vedlikeholdsdata forvaltes i leieperioden og deles mellom aktører i overgangen mellom avtaleperioder. Departementet vil derfor avvente utfallet av dette arbeidet før det evt. foreslås noen ytterligere regelendringer

Departementet mener det er få holdepunkter for å verne om nødvendig vedlikeholdsinformasjon som taushetsbelagte forretningshemmeligheter, all den tid informasjonen er tilegnet operatøren som følge av at det er inngått en avtale om offentlig tjenesteyting etter kollektivtransportforordningen. Det står partene i en slik avtale fritt å avtale hvilke data som skal utveksles, hvem som skal få tilgang til slike data og på hvilken måte de skal utveksles, se også omtalen av Jernbanedirektoratets rolle som avtalepart i avsnitt 5.6 over. For øvrig er utveksling av informasjon om vedlikehold av jernbanekjøretøy regulert i forskrift om gjennomføring av forordning (EU) 2018/762³⁴ (CSM SMS), se forskriftens vedlegg I punkt 3.1.1.1 bokstav e og f og samme vedlegg punkt 5.2.5. Etterlevelse av disse kravene er nødvendig for å opprettholde jernbaneforetakets sikkerhets sertifikat, og er underlagt tilsyn av Statens jernbanetilsyn.

5.10.3 Informasjon av betydning for gode kollektivreiser

Departementet ønsker å sikre de reisendes behov for enkel tilgang til riktig informasjon til rett tid, samt assistanse ved avvik. De involverte aktørene bør derfor ha hensiktsmessige rammer for informasjonsflyt dem imellom, og hvordan tilhørende beslutninger tas. Ny forordning om jernbanepassasjerers rettigheter stiller visse krav til dette³⁵.

Jernbanedirektoratets opprettelse av et samarbeidsforum som nevnt i avsnitt 2.4 over skal bidra til en smidig beslutningsprosess for reiseinformasjonsflyt og tilstøtende tjenester mellom Bane NOR, Entur og togoperatørene. Samarbeidsforumets arbeid skal resultere i at de statlige aktørene er samstemte om et felles mål bilde for reiseinformasjon og tilstøtende datastrømmer, og arbeider godt koordinert i henhold til dette. Samarbeidsforumet skal bidra til å effektivisere beslutningsprosesser ved å behandle saker der det er uenighet mellom de statlige aktørene, slik at prosjektene kan drives videre. Dette vil sikre effektiv og riktig bruk av ressurser. Samarbeidsforumet vil ha hovedvekt på jernbane, men det er avgjørende at behovene til øvrig kollektivtransport blir ivaretatt. Entur har et særlig ansvar i den forbindelse.

Rammebetingelsene for sømløse reiser, særlig hva gjelder tilrettelegging for salg av gjennomgående tog- og kollektivbilletter, er under utvikling. Det er varslet et regelverksinitiativ fra EU om multimodale digitale mobilitetstjenester (MDMS), men det er uvisst hvor godt et slikt forslag vil dekke ambisjonsnivået i Hurdalsplattformen. Øvrig regelverksutvikling i EU vil også kunne påvirke behovet for og innretningen av nasjonal

³⁴ Se [Forskrift om gjennomføring av forordning \(EU\) 2018/762 \(sjt.no\)](#)

³⁵ <https://lovdata.no/forskrift/2023-05-11-692>

regulering av dette området³⁶. Departementet vil derfor i lys av dette vurdere videre om det skal foreslås nasjonale regler for å styrke disse områdene og hvordan en slik regulering kan innrettes.

5.11 Forvaltning av jernbaneeiendommer

Ved etableringen av Bane NOR overtok foretaket eiendommene til Jernbaneverket og fikk også overdratt eiendommene som tidligere var eid og forvaltet av NSBs eiendomsselskap Rom Eiendom. Dette innebærer at Bane NOR er en av Norges største eiendomsaktører og forvalter all jernbaneinfrastruktur i Norge på vegne av staten. Avhending av eiendommene må foregå innenfor rammebetingelser i form av statsstøtteregulering, vedtekter og markedsmessige vilkår. Det følger av Grunnloven § 19 at statens eiendommer skal forvaltes *for samfunnets nyttigste måte*. Det stilles med dette et krav til at regjeringen sikrer at ansvarlige aktører forvalter statens eierinteresser på en forsvarlig måte og i samfunnets interesse. Når eiendommer etter et stortingsvedtak overføres fra staten til et selskap, er den klare hovedregelen at selskapet kan forvalte de aktuelle traseene og eiendommene på egnet måte når dette er et naturlig ledd i tilpasningen av selskapets formålsbestemte virksomhet. Men der begrunnelsen for eierskapet er å ivareta sektorpolitiske og samfunnsmessige hensyn har statsråden et ansvar overfor Stortinget for at selskapet ivaretar målet med eierskapet.

Flere aktører har stilt spørsmål ved om samfunnets interesser må vike i for stor grad mot forretningsmessige prinsipper³⁷. Som en del av arbeidet med sterkere statlig styring, ser departementet på hvordan Bane NOR ivaretar de samfunnsmessige hensynene i eiendomsforvaltningen, herunder i saker som omhandler nedlagte jernbanestrekninger og etterbruken av slike. Dette omfatter også problemstillinger knyttet til hvilke plikter som påhviler hhv. Bane NOR og ny eier eller tiltakshaver hva gjelder opprydding av forurensning, og forvaltning av kulturminner.

Videre er det ønskelig å etablere enkelte sektorpolitiske rammer for Bane NORs eiendomsforvaltning gjennom å vise til den generelle formålsbestemmelsen. I tillegg er det etter departementets syn nødvendig å angi visse forventninger til hvilke hensyn som bør ivaretas ved avvikling av jernbaneinfrastruktur når slike eiendommer frigis til andre formål, og angi overordnede føringer for hvordan disse prosessene bør foregå. Dette gjøres både

³⁶ Se henvisning i fotnote 2.

³⁷ Se § 2 i [vedtektene til Bane NOR](#): «Foretakets formål er å utvikle og sørge for tilgjengelig jernbaneinfrastruktur og effektive og brukervennlige jernbaneinfrastrukturstjenester, inkludert knutepunkts- og terminalutvikling, som grunnlag for transport av personer og gods på det nasjonale jernbanenettet. Foretakets virksomhet er planlegging, utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av det nasjonale jernbanenettet, trafikkstyring og forvaltning av jernbaneeiendom, samt annen virksomhet som står i naturlig sammenheng med dette. Foretaket mottar vederlag for de tjenestene som inngår i avtalene med Den norske stat v/Jernbanedirektoratet. Avtalene skal reflektere staten v/Samferdselsdepartementets avtale med foretaket. Foretaket skal, innenfor rammene av avtalene med staten, ha ansvar for porteføljestyling av sine prosjekter. Foretaket skal legge samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger til grunn for sine prioriteringer og sin virksomhet. Jernbane- og eiendomsvirksomheten skal sammen bygge opp om foretakets formål. Virksomheten skal drives på en kostnadseffektiv, sikker og miljøvennlig måte, og sikre god tilgjengelighet og kundeorienterte tilbud for alle grupper reisende og gods. Virksomheten skal drives etter forretningsmessige prinsipper. Virksomheten kan drives av foretaket selv, av heleide datterselskaper, eller gjennom andre selskaper det har eiendeler i eller samarbeider med. Datterselskaper mv. skal drives i henhold til foretakets formål.»

gjennom konkrete avtaler om overdragelse og omreguleringer med vilkår som forankres på lokalt nivå. Tilsvarende gjelder for prosesser som omhandler miljø, etterbruk, ivaretagelse av kulturminner mv., herunder samhandling med marginale aktører.

Departementet foreslår derfor et nytt tredje ledd i § 3-6 der det angis visse forventninger til forvaltning av eiendommer som faller inn under virkeområdet til jernbaneforskriften. Sammen med den foreslåtte formålsbestemmelsen i § 1-1a vil forslaget bidra til at det tydeligere går frem at eiendomsforvaltningen er del av den samlede innsatsen for å nå de jernbanepolitiske målsettingene og ivareta øvrige samfunnsnyttige formål.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte forskriftsendringene er dels ment å bygge opp om andre konkrete styringsmessige tiltak som innføring av et oppdragsbrev til Bane NOR, dels ment å tydeliggjøre enkelte bestemmelser for bedre avklaring av hva som er gjeldende rett og ulike myndigheter og virksomheters roller, oppgaver og ansvar. Disse endringene vil i seg selv ikke ha noen direkte budsjettmessige konsekvenser. Ved å bidra til bedre rolleforståelse, mindre usikkerhet rundt den enkelte aktørs oppgaveløsning og en tydeligere angivelse av felles målsettinger for sektoren, kan oppgaver løses mer effektivt og man kan få en bedre oppnåelse av NTP-målene.

For Bane NOR vil det være enkelte administrative konsekvenser ved innføring av et oppdragsbrev, og de øvrige forskriftsforslagene krever en viss gjennomføring hos særlig Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Dette kan kreve visse administrative ressurser i innføringsperioden. Samtidig er det meningen at de nye styringsverktøyene skal bidra til en mer enhetlig styring, og at rapporteringslinjene skal bli tydeligere og enklere. Dette kan bidra til en mer effektiv styring samlet sett, og at mindre tid går med til avklaringer av usikkerhet og uenigheter osv. Forslagene antas derfor å ha samlet sett positive konsekvenser på sikt for både involverte myndigheter og virksomheter.

7 Fremdriftsplan og forutsetninger for en vellykket gjennomføring

Departementet legger opp til at de foreslåtte bestemmelsene skal tre i kraft 1. januar 2024.

En sentral forutsetning for en vellykket gjennomføring er at berørte aktører er godt kjent med forslagene og hensynene som ligger bak. Departementet har derfor involvert Bane NOR, Jernbanedirektoratet og Statens jernbanetilsyn i arbeidet med å utforme de foreslåtte bestemmelsene, og har hatt og vil fortsette å ha dialog om utformingen av oppdragsbrevet for 2024. Dette henger nøye sammen med arbeidet med tildelingsbrevet til Jernbanedirektoratet for 2024. I tillegg til de nevnte aktørene er det viktig for departementet å orientere og be om innspill fra andre berørte aktører gjennom denne høringen.

Siden det er satt av forholdsvis knapp tid til høringen for å kunne innføre de omtalte foreslåtte endringene ved årsskiftet, er det sentralt for departementet å ha god kommunikasjon utad. Det er derfor utarbeidet en kommunikasjonsplan for å sikre et

systematisk informasjonsarbeid slik at endringene kan formidles tydelig til berørte aktører og interessegrupper, fagforeninger osv.

8 Departementets forslag

Med bakgrunn i det ovenstående foreslår departementet følgende forslag (endringer er markert med *kursiv*):

Forskrift om endring i forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften)

Fastsatt av Samferdselsdepartementet DD.MM.2023 med hjemmel i lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven) § 4a, § 5a, § 6, § 7, § 8, § 11, § 11a, § 13a, § 15 og § 16, jf. delegeringsvedtak 4. april 1997 nr. 275 og delegeringsvedtak 16. desember 2016 nr. 1590.

I

I forskrift 30. juni 2021 nr. 2315 om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. gjøres følgende endringer:

§ 1-1 første ledd ny bokstav f) skal lyde:

f) Oppgaver og ansvar for myndigheter og foretak som utøver aktivitet knyttet til jernbane.

Ny § 1-1a skal lyde:

§ 1-1a. Formål

Formålet med forskriften er å tydeliggjøre roller og ansvar i jernbanesektoren og legge til rette for at aktører i jernbanesektoren bidrar til at statens jernbanepolitiske mål nås. De jernbanepolitiske målene skal bidra til et hensiktsmessig person- og godstogtilbud der kapasitet og øvrige ressurser utnyttes på en effektiv, samfunnsnyttig og sikker måte, og fremgår av gjeldende nasjonale transportplan og øvrige styringsdokumenter fra departementet.

§ 1-2 skal lyde:

(1) Samferdselsdepartementet sender årlige oppdragsbrev til foretak som utøver rollen som infrastrukturforvalter på det nasjonale jernbanenettet. Brevet skal omtale de sektorpolitiske målene for foretaket, vilkår for bruk av statlig finansiering, herunder etter avtale med Jernbanedirektoratet i medhold av § 3-2, og rapporteringskrav. Samferdselsdepartementet

skal jevnlig innhente skriftlige opplysninger fra infrastrukturforvalter og avholde tilhørende møter.

(2) Samferdselsdepartementet godkjenner transportvilkår og tilleggsavgift for rutegående persontransport etter § 3-1.

(3) Samferdselsdepartementet fastsetter inntektsrammene for infrastrukturavgiftene som infrastrukturforvalter innkrever *som betaling for bruk av jernbaneinfrastrukturen i tråd med bestemmelsene* i kapittel 6.

(4) Samferdselsdepartementet fastsetter satser og øvre rammer for overtredelsesgebyr etter § 11-7.

§ 1-6 skal lyde:

(1) Jernbanedirektoratet skal ivareta den strategiske og helhetlige koordineringen og planleggingen av jernbanesektoren, og utøver sine oppgaver gjennom avtaler, som myndighetsorgan og som fagorgan.

(2) Jernbanedirektoratet skal inngå følgende avtaler som bidrag til en effektiv, helhetlig og samordnet måloppnåelse:

- a) med infrastrukturforvalter etter § 3-2,*
- b) med statens selskap for reiseinformasjon og billetteringstjenester,*
- c) med statens selskap for tilgang på persontogmateriell,*
- d) med jernbaneforetak om persontogtjenester som offentlig tjenesteyting etter forordning (EF) 1370/2007, og*
- e) ved behov inngå takstsamarbeidsavtaler med fylkeskommuner og kollektivselskaper.*

(3) Jernbanedirektoratet er klageinstans for vedtak truffet etter jernbaneloven § 10 og treffer vedtak om ekspropriasjon til jernbaneformål når det er hjemmel til det i lov.

(4) Jernbanedirektoratet utarbeider retningslinjer for reiseinformasjon, billettering og gebyrer for tilknytning til og bruk av elektroniske støttesystemer for billettering i medhold av forskrift om billettering ved jernbanetransport.

(5) Jernbanedirektoratet skal som fagorgan gi råd og innspill til departementet og aktørene i sektoren for å bedre måloppnåelsen.

I § 1-7 bokstav v, § 3-8 annet ledd bokstav c, overskriften til kapittel 5, § 5-1, § 5-2, § 6-1 annet ledd, § 6-3 fjerde og sjette ledd, § 6-7 tredje ledd, § 6-8 annet ledd, § 8-2 tredje ledd, § 8-8 annet ledd, § 9-1 femte ledd, § 9-2, § 9-4, § 9-5 tredje ledd, § 10-2, § 11-1 første ledd, § 11-2 første ledd bokstav a og b og vedlegg IV nr. (6), (13), (15) og (17) skal uttrykket «nettveiledning» endres til «netterklæring».

§ 3-2 første ledd skal lyde:

Myndigheten nevnt i § 1-6 første ledd skal inngå en avtale med infrastrukturforvalter *om kjøp av tjenester* i tråd med vedlegg III. *Avtalen skal gjelde* for en periode på minst fem år, *og skal*

ta utgangspunkt i rammer og vilkår angitt i oppdragsbrev som nevnt i § 1-2 første ledd og tildelingsbrev. Avtalen skal inneholde stimuleringsiltak for å redusere kostnadene ved å stille infrastruktur til rådighet og nivået på avgiftene som innkreves som betaling for bruk av infrastrukturen etter kapittel 6.

§ 3-3 annet ledd skal lyde:

Jernbaneforetak som skal utføre passasjertransport skal utforme beredskapsplaner som skal samordnes på en hensiktsmessig måte med henblikk på å sikre assistanse til passasjerer i tråd med *forordning (EU) 2021/782 artikkel 20* ved større driftsavbrytelser.

§ 3-4 første ledd skal lyde:

Infrastrukturforvalter er ansvarlig for drift, vedlikehold og fornyelse av jernbanenettet. *Infrastrukturforvalter har ansvaret for utviklingen av jernbaneinfrastrukturen innenfor rammene av oppdragsbrev etter § 1-2 og avtale med Jernbanedirektoratet etter § 3-2 i denne forskriften.* Verken jernbaneforetak eller andre skal, direkte eller indirekte, kunne utøve avgjørende innflytelse på infrastrukturforvalters beslutninger i forbindelse med ivaretagelsen av de grunnleggende funksjonene, *jf. § 1-7 bokstav i.*

§ 3-6 skal lyde:

(1) Infrastrukturforvalter skal utarbeide en *plan* som omfatter investerings- og finansieringsprogrammer innenfor rammer fastsatt av staten. Planen skal utformes med henblikk på å sikre optimal og effektiv anvendelse og utvikling av jernbaneinfrastrukturen og samtidig sikre økonomisk balanse og omfatte de midler som er nødvendig for å oppnå disse målene. Infrastrukturforvalter skal sikre at kjente søkere og på deres anmodning potensielle søkere får tilgang til de relevante opplysninger og gis mulighet til å uttale seg om *planens* innhold når det gjelder vilkårene for adgang til og bruk av infrastrukturen, typen infrastruktur og utbygging og utvikling av infrastrukturen før den vedtas av infrastrukturforvaltningen. Departementet kan gi nærmere retningslinjer for utarbeidelse og *oppdatering* av slike planer.

(2) Infrastrukturforvalters resultatregnskap skal være balansert under normale markedsforhold og over en rimelig periode på høyst fem år, slik at inntektene fra infrastrukturavgifter, overskudd fra annen forretningsvirksomhet, inntekter uten tilbakebetalingsplikt fra private kilder og statlig finansiering, herunder eventuelle forskuddsbetalinger fra staten, når det er relevant, minst dekker utgiftene til jernbaneinfrastrukturen.

(3) *Den som på vegne av staten forvalter eiendommer der det er jernbaneinfrastruktur eller serviceanlegg skal ta hensyn til målene nevnt i § 1-1a. Når slike eiendommer skal frigis til andre formål, skal det særlig legges vekt på følgende forhold knyttet til eventuell avhending og etterbruk:*

- a) sikring og vedlikehold
- b) forurensning, *jf. forurensningsforskriften*

c) *tilrettelegging for bruk av eiendommen i tråd med samfunnets interesser.*

§ 5-1 første ledd skal lyde:

Infrastrukturforvalteren skal, etter samråd med de berørte parter, utarbeide en *netterklæring* som skal offentliggjøres minst fire måneder innen tidsfristen for søknader om infrastrukturkapasitet. *Netterklæringen* skal angi hvilken type jernbaneinfrastruktur som er tilgjengelig for jernbaneforetak, og inneholde informasjon om vilkårene for adgang til den relevante jernbaneinfrastrukturen. *Informasjon som gis i netterklæringen er bindende for infrastrukturforvalter. Netterklæringen skal offentliggjøres på minst to offisielle EØS-språk.*

§ 6-1 første og annet ledd skal lyde:

(1) Infrastrukturforvalter beregner, fastsetter og innkrever avgifter *som betaling* for bruk av jernbaneinfrastruktur. Avgiftene skal fastsettes i samsvar med forskriften her og slik at infrastrukturen blir utnyttet på en samfunnsøkonomisk effektiv måte. Inntektene skal brukes til å finansiere infrastrukturforvalters virksomhet.

(2) Infrastrukturforvalter skal anvende avgiftsordningen på en ikke-diskriminerende måte. Gjennomsnittlige og marginale avgifter for tilsvarende bruk av infrastrukturen skal være *sammenlignbare*. *Avgiftsordningen skal være basert på de samme prinsippene over hele jernbanenettet, med mindre det er gjort eksplisitt unntak etter § 6-2 femte ledd. Avgiftsordningen skal fremgå av netterklæringen.*

§ 6-2 første ledd skal lyde:

Avgiftene for bruk av tjenester nevnt i § 4-1 og for tilgang til jernbaneinfrastruktur som knytter sammen serviceanlegg, skal fastsettes til kostnaden som oppstår som en direkte følge av den enkelte togtjenesten. Avgiftene kan endres som angitt i annet og tredje ledd.

Overskriften til § 6-3 og § 6-3 første ledd skal lyde:

§ 6-3. *Unntak fra avgiftsprinsippene*

(1) *Innenfor fristene i sjette ledd skal departementet gjennom fastsettelse av inntektsramme som angitt i § 1-2 tredje ledd godkjenne at infrastrukturforvalter fastsetter og krever inn påslag på infrastrukturavgifter etter § 6-2 for å oppnå inntil full dekning for sine kostnader. Før slik godkjenning må det godtgjøres at markedet tåler å betale foreslåtte påslag, etter en vurdering som nevnt i annet og tredje ledd. Påslag må fastsettes på grunnlag av prinsippene om effektivitet, innsyn og likebehandling, og sikre optimal konkurranseevne for jernbanens markedssegmenter. Jernbaneforetakenes egne produktivitetsøkninger skal holdes utenfor. Det skal innkreves like avgifter for sammenlignbare tjenester i samme markedssegment.*

§ 6-6 første og annet ledd skal lyde:

(1) Det skal etableres en ytelsesordning for hele jernbanenettet som en del av avgiftsordningen. Ytelsesordningen skal oppmuntre jernbaneforetakene og infrastrukturforvalter til å redusere forstyrrelsene på jernbanenettet til et minimum og forbedre

jernbanenettets ytelse. *Innenfor vilkårene i annet ledd skal ordningen omfatte hensiktsmessige økonomiske reaksjoner for forstyrrelser i driften, kompensasjon til foretak som påføres tap som følge av forstyrrelser, og bonuser som belønner ytelse som overstiger det planlagte.*

(2) Infrastrukturforvalter og søker skal avtale et ytelsesnivå *for de jernbanetjenestene jernbaneforetak skal drive*. Ytelsesnivået må ikke bringe en tjenestes økonomiske levedyktighet i fare. De viktigste parameterne for ytelsesordningen skal være verdien av forsinkelser både med hensyn til individuelle togavganger og alle togavganger hos et jernbaneforetak i en gitt periode.

§ 10-1 skal lyde:

Ethvert jernbaneforetak som yter jernbanetransporttjenester skal inngå de nødvendige administrative, tekniske og finansielle avtaler med infrastrukturforvalteren for den jernbaneinfrastruktur som benyttes, herunder avtale som gir infrastrukturforvalteren nødvendige trafikkdata *og annen relevant informasjon* for å kunne ivareta sine oppgaver som planlegger og forvalter av jernbaneinfrastrukturen. Vilkårene i disse avtalene skal sikre åpenhet og ikke-diskriminering og være i overensstemmelse med forskriften her.

II

Forskriften trer i kraft 1. januar 2024.