

# Høringsnotat om ny jernbaneforskrift og lisensforskrift

## 1 Innledning

Samferdselsdepartementet har utarbeidet reviderte utkast til ny jernbaneforskrift og lisensforskrift.

De to forskriftsutkastene ble sendt på [alminnelig høring](#) 16. februar 2015, med høringsfrist 18. mai 2015. Flere av høringsmerknadene er innarbeidet i høringsutkastet, særlig til ny jernbaneforskrift. Endringene fremgår med understreket skrift.

En stor del av forslaget går ut på å gjennomføre direktiv 2012/34/EU av 21. november 2012 om etablering av et felles europeisk jernbaneområde (heretter direktivet) i norsk rett. Direktivet og forslag til tilhørende lovendringer er beskrevet i [Prop. 8 L \(2016-2017\)](#).

I tillegg foreslår departementet en ny bestemmelse i utkastet til ny jernbaneforskrift om deltagelse i bransjeorganisasjon som vilkår for tilgang til det nasjonale jernbanenettet.

Departementet tar derfor sikte på at de nye forskriftene skal tre i kraft 1. januar 2017.

## 2 Forslag til endringer etter høring

Flere av endringene gjøres for å presisere eller redigere teksten slik at det opprinnelig tiltenkte meningsinnholdet kommer bedre frem. De fleste av disse endringene er ikke nærmere omtalt. I det følgende blir det redegjort for de vesentlige endringene i utkastet som er gjort etter den alminnelige høringen våren 2015.

### 2.1 Myndighet

Det var da forskriftsutkastet ble utarbeidet ikke aktuelt å innføre bestemmelsene i direktivet artikkel 30 om avtale mellom vedkommende myndighet og infrastrukturforvalter, da Jernbaneverket inntil nå har vært gjenstand for etatsstyring. Dette vil endre seg når det nye Jernbanedirektoratet fra 1. januar 2017 vil være ansvarlig for å styre infrastrukturforvalter (Bane NOR SF). Dette vil i hovedsak foregå gjennom avtale.

Departementet foreslår derfor å ta inn en bestemmelse i § 1-2 syvende ledd om at Jernbanedirektoratet gis myndighet til å inngå avtale med infrastrukturforvalter etter ny § 3-2, se også nedenfor til kapittel 3.4. I tillegg foreslår departementet en bestemmelse om at direktoratet skal sørge for at det opprettes og vedlikeholdes en felles bransjestandard for utforming og gjennomføring av opplæring av førere og eventuelt annet personell med oppgaver av betydning for sikkerheten på jernbanen, se kapittel 2.3.

Det opprinnelig foreslåtte syvende ledd anses overflødig, da statsforetak er underlagt forvaltningsloven når de treffer beslutninger som utgjør enkeltvedtak etter forvaltningsloven §§ 1 og 2, jf. Ot.prp. nr. 32 (1990-1991). Dette er for tildeling av ruteleier uttrykkelig angitt i utkast til § 1-2 niende ledd. Om andre beslutninger som

treffes av infrastrukturforvalter utgjør enkeltvedtak må etter departementets syn vurderes i det enkelte tilfelle opp mot kriteriene i forvaltningsloven.

## 2.2 Definisjoner

Enkelte av definisjonene er justert med bakgrunn i innspill fra høringsinstansene. Dette skal ikke endre meningsinnholdet i ord og uttrykk som er definert, men gi en klarere forståelse og unngå tolkningstil. Dette gjelder følgende:

- § 1-3 bokstav d: Definisjonen av jernbaneinfrastruktur er nå knyttet til hva som er angitt som jernbaneinfrastruktur i vedlegg I til utkastet
- § 1-3 bokstav j: Her skal "utskiper" være det riktige ordet i tråd med gjeldende terminologi på området, ikke "avskiper" som opprinnelig foreslått
- § 1-3 bokstav o: Departementet mener det justerte forslaget gir en bedre og tydeligere definisjon av infrastrukturkapasitet enn det som fremgikk av det første utkastet

## 2.3 Bransjeforening

### 2.3.1 Bakgrunn

Det har frem til nå ikke eksistert noen bransjeforening som i fellesskap sørger for at jernbaneforetak og andre relevante aktører på jernbanen jobber mot felles mål og taler med én stemme, særlig i spørsmål av betydning for sikkerheten. Strukturen på jernbanetransportmarkedet i Norge har frem til nå ikke vært slik at et større antall jernbaneforetak og andre aktører har hatt sterke nok interesser i å opprette og drive en bransjeforening.

Det er i rapporten om en risikoanalyse av jernbanereformen, skrevet av Safetec på oppdrag av Samferdselsdepartementet, beskrevet et behov for en slik forening i flere sammenhenger<sup>1</sup>. I kapittel 7.2 i rapporten er det fremhevet at en bransjeforening kan bidra til å møte flere av de utfordringene som er omtalt under flere av de identifiserte farene.

Departementet slutter seg til synspunktet om at det er flere gode grunner til at en slik bransjeforening opprettes. Eksempler på aktiviteter med positive bidrag til sikkerheten en slik bransjeforening kan utføre, er:

- Bidra til å utarbeide og oppdatere veiledere og bransjenormer/-standarder
- Etablere et kompetansemiljø for sektoren som kan inngå i et tverrsektorielt samarbeid
- Bidra med anbefalinger av sikkerhetstiltak til ulike aktører i ulike sammenhenger
- Bidra med anbefalinger av sikringstiltak raskt ved en utvikling i trusselsituasjonen
- Sørge for et kompetansemiljø for sikkerhet, sikring og beredskap i bransjen

---

<sup>1</sup> [Risikoanalyse av jernbanereformen](#), overlevert 17. oktober 2016.

- Delta på vegne av medlemmene i nasjonale og internasjonale fora av betydning for regelverksutvikling og andre aktiviteter, og dermed tale for medlemmenes felles sak og sørge for informasjonsutveksling om utviklingen i sektoren og rammevilkårene
- Gi råd og veiledning til medlemmene i spørsmål om sikkerhet, sikring og beredskap
- Utvikle modeller for trender i risikobildet i sektoren
- Bidra til å spre, vedlikeholde og videreutvikle en positiv sikkerhetskultur i sektoren

Blant de omtalte farene i rapporten som kan møtes ved opprettelse av en bransjeforening er:

- Fare 1; Mangelfull overvåking av aktørovergrepene
- Fare 9; Lavere tilgjengelighet av sikkerhetsfaglig kompetanse
- Fare 10; Feilprioritering i målkonfliktsituasjoner
- Fare 12; Uønsket variasjon av operativ opplæring

Safetec anbefaler at direktoratet tar initiativ til å opprette en bransjeforening liknende RSSB i UK, med obligatorisk medlemskap.

### **2.3.2 Alternative måter å organisere samarbeid i sektoren**

I Europa og andre land finnes det ulike bransjeforeninger med varierende portefølje, deltagelse og aktivitet. I de fleste tilfeller har dette samarbeidet oppstått ved at aktører med sammenfallende interesser selv finner sammen for å samarbeide, men i enkelte tilfeller har myndighetene oppstilt deltagelse i samarbeidende organisasjoner eller foreninger som vilkår for å utøve visse rettigheter.

På europeisk nivå har aktørene innenfor ulike områder etablert paraplyorganisasjoner som avspeiler nasjonale foreninger eller som består av en eller flere aktører fra de ulike landene. Disse er gjerne involvert i prosesser som foregår på europeisk nivå. Eksempler på slike er:

- Infrastrukturforvaltere som er organisatorisk atskilt fra jernbaneforetak er organisert i European Rail Infrastructure Managers, EIM<sup>2</sup>
- Jernbaneforetak og enkelte holdingselskaper bestående av både infrastrukturforvalter og jernbaneforetak er organisert i Community of European Railway and Infrastructure Companies, CER<sup>3</sup>
- Fagforeningene innenfor for transportsektoren er samlet i European Transport Worker's Federation<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Se <http://www.eimrail.org/>. Jernbanelognet er medlem av EIM.

<sup>3</sup> Se <http://www.cer.be/node>. NSB er medlem av CER.

<sup>4</sup> Se <http://www.etf-europe.org/index.cfm>. Norges Lokomotivmannsforbund og Norsk Jernbaneforbund er tilknyttet ETF.

På nasjonalt nivå finnes en rekke interesseorganisasjoner eller bransjeforeninger i jernbanesektoren, eller i mer løst forankrede forum som er spesielt satt opp for å diskutere og behandle problemstillinger relatert til jernbanesikkerhet. I Sverige er jernbaneforetakene organisert i Branchforeningen Tågoperatörerna<sup>5</sup>, mens Trafik- og Byggestyrelsen i Danmark er fasilitator for dialog mellom jernbanevirksomheter i et eget forum som diskuterer relevante emner og spørsmål relatert til jernbanesikkerhet<sup>6</sup>. I Storbritannia har bransjen innrettet seg i tre samarbeidende organisasjoner, som alle representerer ulike typer virksomhet innenfor jernbanesektoren<sup>7</sup>. Samarbeidet er et resultat av en rettslig forpliktelse for alle jernbanevirksomheter og leverandører til å samarbeide med tanke på å oppfylle sine forpliktelser etter lovgivningen, særlig for å oppnå sikker drift av jernbanesystemet<sup>8</sup>.

### 2.3.3 Gjeldende rett

I Norge gjelder prinsippet om organisasjonsfrihet. Organisasjonsfrihet er retten til å danne og/eller være medlem av en organisasjon/sammenslutning (positiv organisasjonsfrihet) og retten til å stå utenfor en organisasjon (negativ organisasjonsfrihet). Dette følger av en rekke internasjonale instrumenter som Norge er bundet av, blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 11. Etter artikkel 11 nr. 2 gjelder unntak fra organisasjonsfriheten når det gjennom lov anses "nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter."

Etter jernbaneloven § 8 kan Kongen bestemme "at den som har tillatelse til å drive trafikkvirksomhet etter § 6, kan få tilgang til å trafikkere kjørevei som er en del av det nasjonale jernbanenettet. Kongen kan gi nærmere bestemmelser om omfanget og vilkåret for en slik tillatelse". Kongens myndighet er delegert til Samferdselsdepartementet ved kgl.res. 22. november 1996.

Tilgangsbestemmelsene følger av jernbaneforskriften § 2-1 første ledd: "Følgende jernbaneforetak hvis hovedvirksomhet er transport av gods og/eller personer, har på rimelige vilkår tilgang til å trafikkere det nasjonale jernbanenettet under forutsetning av at foretaket har lisens og sikkerhets sertifikat for den aktuelle type transport og strekning:

---

<sup>5</sup> Se <http://www.tagoperatorena.se/>. Flere norske eller norskeide aktører er blant medlemmene, bl.a. CargoNet AS og Svenska Tågkompaniet AB.

<sup>6</sup> Se mer om dette sikkerhetsforumet på <https://www.trafikstyrelsen.dk/DA/Jernbane.aspx>.

<sup>7</sup> Disse tre organisasjonene er Rail Safety and Standards Board (RSSB, se <http://www.rssb.co.uk/about-rssb>), Rail Delivery Group (RDG, se <http://www.raildeliverygroup.com>) og Rail Supply Group (RSG, se <http://www.railsupplygroup.org/>)

<sup>8</sup> Denne forpliktelsen følger av The Railways and Other Guided Transport Systems (Safety) Regulations 2006, regulation 22 og 26. Videre har Office of Rail and Road (ORR) etablert som vilkår for lisens at jernbaneforetak er medlem av RDG.

- a) NSB AS,
- b) Flytoget AS i det omfang departementet bestemmer,
- c) jernbaneforetak som vil drive nasjonal og internasjonal godstransport av enhver art,
- d) jernbaneforetak som har som hovedformål å drive internasjonal persontransport,
- e) jernbaneforetak som vil drive internasjonal kombinert godstransport,
- f) jernbaneforetak som tildeles avtale om persontransport med det offentlige, på den delen av det nasjonale jernbanenettet som avtalen omfatter."

### **2.3.4 Departementets forslag**

Departementet foreslår en bestemmelse som sikrer nødvendig samarbeid mellom aktørene i jernbanesektoren og som samtidig ikke griper uforholdsmessig inn i organisasjonsfriheten. Denne bestemmelsen hører etter departementets syn mest naturlig hjemme i kapittel 2 i utkastet til ny jernbaneforskrift, siden den oppstiller vilkår for å utøve tilgangsrettigheten til det norske jernbanenettet. Den suppleres av en myndighetsbestemmelse rettet mot det nye Jernbanedirektoratet i utkastet til § 1-2 åttende ledd. Forslaget er forankret i jernbaneloven § 8.

Forslaget er til dels basert på den britiske modellen, med en generell samarbeidsplikt for aktørene til å samarbeide for å sørge for sikker drift av jernbanesystemet. Det konkrete omfanget av samarbeidet bør tilpasses det norske jernbanesystemet og det norske aktør- og interessentbildet. Samarbeidet vil særlig omfatte grensesnitt, informasjonsutveksling og samarbeid om temaer som berører alle aktørene, herunder opplæring og sikring av kompetansenivået i sektoren.

Departementet mener det på bakgrunn av forholdene omtalt i kapittel 2.3.1 er tilstrekkelig gode grunner til å begrense organisasjonsfriheten på dette området. For å sikre den negative organisasjonsfriheten vil det være mulig å søke departementet om unntak etter utkastets § 12-4. Departementet antar at det ikke vil være noen reell interesse i å bruke denne unntaksmuligheten.

Den foreslåtte samarbeidsplikten bør utdypes nærmere av Jernbanedirektoratet. Direktoratet må da, i nært samråd med bransjens øvrige myndigheter, aktører og organisasjoner, ta et initiativ til å fastsette nærmere hvordan etableringen av en bransjeforening skal foregå, og etablere rammene for en slik forening. Dette omhandler både medlemskap og andre former for tilknytning, representasjon, portefølje, organisasjonsform, finansiering osv. Departementet vil gi direktoratet et slikt oppdrag i et eget brev.

Det følger av forslaget at samarbeidsplikten omfatter bidrag til utarbeidelse og oppdatering av felles bransjestandarder for utdanning av førere og eventuelt annet personell som utfører oppgaver av betydning for sikkerheten. Dette anser departementet som et sentralt virkemiddel for å sikre at ingen aktører tilbyr en opplæring som strider med lærings- og kompetansekravene til førere som fremgår av førerforskriften. I tillegg er det nødvendig å vurdere om det bør etableres tilsvarende bransjestandarder for opplæring av andre personellgrupper som utfører oppgaver av betydning for sikkerheten, slik som

annet ombordpersonell, togledere, togekspeditører osv. Direktoratet vil få i oppdrag av departementet å ta initiativ til å etablere en eller flere slike bransjestandarder, og bør vurdere i samråd med øvrige myndigheter, aktører og organisasjoner hvilken fremgangsmåte som er hensiktsmessig og på hvilket nivå slike bransjestandarder fastsettes.

## **2.4 Tilgang til spor til serviceanlegg**

I utkastet til § 2-5 er det gjort en presisering av ordlyden for å få tydelig frem at plikten til å gi tilgang til serviceanlegg også omfatter spor til serviceanlegget. Dette var opprinnelig ment å være omfattet av det første utkastet, men kommer etter departementets syn bedre frem med den foreslåtte presiseringen.

## **2.5 Avtale mellom myndigheten og infrastrukturforvalter**

Som det fremgår av kapittel 2.1 over var det da det første forskriftsutkastet ble utarbeidet ikke aktuelt å innføre bestemmelsene i direktivet artikkel 30 om avtale mellom vedkommende myndighet og infrastrukturforvalter, da Jernbaneverket er underlagt etatsstyring. Dette vil endre seg når infrastrukturforvalter blir et statsforetak, Bane NOR SF. Da vil det være nødvendig å styre gjennom avtale som beskrevet i artikkel 30.

Som en forlengelse av den foreslåtte myndighetsbestemmelsen i § 1-2 syvende ledd, foreslår derfor departementet ny § 3-2 som omhandler avtalestyringen mellom direktoratet og infrastrukturforvalter. Disse suppleres av nytt vedlegg III, der det angis hvilke prinsipper og parametere som gjelder for slik avtale.

## **2.6 Hvem som kan anmode om jernbanerelaterte tjenester**

Det har i høringen kommet innspill om at det er nødvendig å presisere i forskriften hvem som kan anmode om de jernbanerelaterte tjenestene som er omfattet av i § 4-1. Siden det er foreslått en utvidelse av hvem som kan søke om ruteleier sammenlignet med hva som gjelder i dag, vil det også være naturlig at de samme søkerne også kan anmode om tilgang til den minste pakken med jernbanerelaterte tjenester, siden tilgang til disse tjenestene har en direkte sammenheng med muligheten til å kunne kjøre tog. Departementet foreslår derfor å ta inn i bestemmelsen at "søkere" kan anmode om tjenester etter § 4-1.

## **2.7 Nettveiledningen**

Departementet foreslår to endringer i § 5-1 om nettveiledningen. Den ene endringen går ut på å ta inn en bestemmelse fra artikkel 27 nr. 1 fjerde punktum i direktivet, som ikke var med i det opprinnelige utkastet. Den andre foreslåtte endringen er basert på høringsinnspill om at det må være tydelig angitt i § 5-1 fjerde ledd hvilken informasjon infrastrukturforvalter er ansvarlig for når det er informasjon i nettveiledningen om serviceanlegg som andre driver.

## 2.8 Avgiftsprinsipper

Departementet foreslår et nytt § 6-1 første ledd annet punktum som gjennomfører artikkel 30 nr. 8 i direktivet. Dette kom ikke så tydelig frem av det opprinnelige utkastet. Av samme grunn foreslår departementet et tillegg i § 6-2 niende ledd for å gjennomføre innholdet i artikkel 30 nr. 9.

## 2.9 Rammeavtaler

Etter innspill fra flere høringsinstanser foreslår departementet at § 7-1 annet og tredje ledd endres. Opprinnelige foreslo departementet at Statens jernbanetilsyn skulle forhåndsgodkjenne rammeavtaler om infrastrukturkapasitet, se s. 10 i høringsnotatet. Dette ble av flere høringsinstanser ansett som en lite hensiktsmessig løsning. Statens jernbanetilsyn anfører selv at formålet med den foreslåtte bestemmelsen også kan oppnås ved at tilsynet får melding om nye eller endrede rammeavtaler. Da dette vil kunne gi betydelige administrative besparelser, finner departementet en slik løsning hensiktsmessig, og foreslår at bestemmelsen endres tilsvarende.

## 2.10 Bruk av tvisteløsningsordning

Departementet fikk i høringsrunden innspill om at ordlyden i utkastet til § 9-2 ikke angir presist nok når tvisteløsningsordningen skal brukes. Dette er nå forsøkt rettet opp i det justerte forslaget. Dette endrer etter departementets syn ikke det opprinnelig tiltenkte meningsinnholdet i bestemmelsen.

## 2.11 Prioriteringskriterier ved overbelastet infrastruktur

Det kom inn en rekke høringsinnspill til det opprinnelige forslaget til § 9-5 om prioriteringskriterier ved overbelastet infrastruktur. Jernbanealliansen, Flytoget AS, Statens jernbanetilsyn, Jernbaneverket, SJ AB og Norsk jernbaneforbund mener alle at den foreslåtte bestemmelsen bør endres, men det er ulike oppfatninger om hva som er den beste løsningen.

Av alle høringsinstansene som har uttalelser til denne bestemmelsen, er det bare Jernbaneverket som fremhever at det er hensiktsmessig med en tydelig angivelse av prioriteringskriterier. De fleste andre hevder godstransport blir for lavt prioritert, eller kan risikere å måtte nedprioriteres selv om det viser seg at de enkelte transportene er mer samfunnsnyttige. Dette peker også Jernbaneverket på i sitt høringssvar, og ønsker at det angis en adgang til å "omprioritere" mellom de angitte kategoriene, dvs. fravike prioriteringsrekkefølgen, dersom det viser seg at en transport vil gi bedre samfunnsnytte enn en konkurrerende transport i en høyere rangert prioriteringskategori. SJ angir at kommersiell persontrafikk også kan falle dårlig ut når bestemmelsen skal anvendes, og at det er grunn til å prioritere denne type trafikk høyere nettopp fordi den *ikke* får støtte fra det offentlige, hvilket burde tilsi at samfunnsnyttien er høy.

Det fremgår av direktivet artikkel 47 nr. 4 annet ledd at man ved den nasjonale gjennomføringen kan treffe de nødvendige tiltak (for eksempel oppstille

prioriteringskriterier i forskrift) "særlig for å oppfylle krav om offentlige tjenester eller for å fremme utviklingen av godstransport med jernbane". Fra tidligere rutetildelingsprosesser har vi sett at det er vanskelig å oppstille prioriteringsregler som både oppfyller krav om offentlige tjenester og fremmer utviklingen av godstransport med jernbane på samme tid.

I forslaget til prioriteringsregel i ny § 9-5 i jernbaneforskriften ønsker departementet å treffe tiltak som oppfyller krav om offentlige tjenester. Men ut fra høringsinnspillene kan det se ut til at særlig godstrafikken kan komme dårlig ut av den foreslåtte bestemmelsen når kriteriene skal anvendes, siden man ikke også vurderer det enkelte togets samfunnsnytte. I tillegg kommer behovene til kommersielle passasjertjenester, som SJ AB nevner i sitt høringssvar.

Det opprinnelige forslaget til § 9-5 er basert på en betraktning om at infrastrukturinvesteringer ofte er gjort med en forutsetning om å ta ut gevinster i form av et togtilbud basert på den grunnrutemodellen med størst samlet samfunnsnytte. Det er altså ment å være en sammenheng mellom infrastrukturinvesteringer og togtilbudet. Denne sammenhengen kan best sikres gjennom å prioritere offentlig kjøpte tjenester, som skal sikre en optimal utnyttelse av investeringene som er gjort.

Den faktiske nytteverdien av den infrastruktur(kapasitet)en man har vil likevel først vise seg når ruteleier skal fordeles i den årlige ruteplanprosessen. Hvis man ikke i det minste har mulighet til å fravike de angitte prioriteringskriteriene når det viser seg at en lavere prioriteringskategori har større samfunnsnytte enn en høyere, risikerer man å ikke utnytte infrastrukturen på den beste måten.

Jernbaneverket har opplyst at deres modell for beregning av samfunnsnytte viser at persontog i rushtid uansett gir størst samfunnsnytte. Det kan derfor anføres at det er unødvendig å angi slike faste kriterier som foreslått, siden disse togene vil få prioritet både etter den foreslåtte bestemmelsen og ved en regel som tilsier at den tjenesten med størst samfunnsnytte skal prioriteres. Slik prioriteringen er angitt i det opprinnelige utkastet vil særlig godstog, men også kommersielle persontog, kunne komme dårlig ut av den årlige ruteplanprosessen.

Det grunnleggende hensynet som skal ivaretas ved kapasitetsfordelingen er en mest mulig effektiv utnyttelse av den tilgjengelige kapasiteten i jernbanenettet, samtidig som sammenhengen mellom infrastrukturinvesteringer og offentlige kjøpte tjenester løftes frem. Det sentrale formålet ved utformingen av § 9-5 må derfor være å få frem en bestemmelse som sikrer at infrastrukturforvalter tildeler ruteleier til tjenester som gir størst samfunnsnytte sammenlignet med "konkurrerende" omsøkte tjenester. Det er nødvendig å se denne bestemmelsen i sammenheng med andre bestemmelser som har betydning for infrastrukturkapasiteten og rutetildelingen. Kapittel IV i direktiv 2012/34/EU omhandler derfor både infrastrukturavgifter og regler om kapasitetstildeling, og artikkel 47 og andre bestemmelser er utformet med tanke på hvordan disse forholdene virker inn på hverandre.



For det første er det en forutsetning i artikkel 47 nr. 3 at infrastrukturavgifter brukes som et virkemiddel for å regulere etterspørselen etter infrastrukturkapasitet, avhengig av hvordan man utformer avgiftsordningen. Infrastrukturavgifter vil bli innført for hele jernbanenettet med jernbanereformen. Det første vilkåret for å anvende prioriteringskriterier er at infrastrukturavgifter ikke har blitt innkrevd eller ikke har ført til en tilfredsstillende kapasitetsregulerende virkning.

For det andre skal infrastrukturen være erklært overbelastet før infrastrukturforvalter anvender prioriteringskriteriene. Systematikken i både direktivet og utkastet til ny jernbaneforskrift § 9-3 er at infrastrukturforvalter må treffe visse tiltak ved overbelastet infrastruktur for å øke kapasiteten i fremtiden, slik at flere søknader om ruteleie kan imøtekommes. Det skal derfor foretas en kapasitetsanalyse og utarbeides en kapasitetsforbedringsplan. På sikt er altså infrastrukturforvalter forpliktet til å sørge for at det ikke oppstår situasjoner der infrastrukturen erklæres overbelastet. Så lenge man ikke har en slik kapasitet i jernbanenettet trenger vi en prioriteringsregel som er tydelig, lett anvendelig og som gjør det enkelt å forutberegne sin rettsstilling.

Et ytterligere hensyn som bør nevnes, er hensynet til en uavhengig kapasitetsfordelingsprosess. Det er derfor infrastrukturforvalter skal stå for rutetildelingen. Kravene til uavhengighet mellom jernbaneforetak/søkere og infrastrukturforvalter skal sikre en uavhengig prosess der man behandler søkere på ikke-diskriminerende vilkår. Infrastrukturforvalters avgjørelser skal så kunne påklages til et uavhengig markedsovervåkingsorgan. Hvis man setter en spesifikk transporttjeneste øverst i en prioriteringsbestemmelse uten at det foregår en konkret vurdering av samfunnsnyttene ved tildeling av ruteleier det er flere søkere til, vil det reelt sett være den som etterspør denne tjenesten som avgjør hvem som skal få ruteleiet. Dette tilsier at infrastrukturforvalter i det minste bør kunne gjøre en selvstendig vurdering av de omsøkte transporttjenestenes samfunnsnytte når det er nødvendig (dvs. når vilkårene for å anvende prioriteringskriteriene er til stede).

Disse forholdene tilsier at det alternativet som er best egnet til å sikre den mest uavhengige og effektive rutetildelingen og samtidig sikre en best mulig utnyttelse av investeringer i infrastrukturen bør velges når § 9-5 i ny jernbaneforskrift skal formuleres. Departementet foreslår derfor en justering i den opprinnelige foreslåtte § 9-5 som er egnet til å ivareta disse hensynene. Det reviderte forslaget vil kunne gi nødvendig prioritet til for eksempel godstog hvis de viser seg å ha vesentlig større samfunnsnytte enn offentlig kjøpte tjenester. Dette antas å kunne være tilfelle ved avganger utenfor rushtid, når det er færre reisende pr. persontog. En slik bestemmelse vil oppfylle begge de hensynene Jernbaneverket har fremhevet i høringen; behovet for tydelige kriterier, samtidig som det gis en åpning for å prioritere mellom de ulike kategoriene når det viser seg berettiget.

Forslaget til endring fremgår av § 9-5 annet ledd. Det er etter dette forslaget åpning for å gi tjenester i en lavere prioritetskategori høyere prioritet hvis de viser seg å ha vesentlig større samfunnsnytte enn den tjenesten som dermed må vike plass. Dette må basere seg på bruk av en metode for beregning av samfunnsnytte, og det må utvikles kriterier for når vesentlighetskriteriet kan anses oppfylt, jf. tredje ledd. Det må være vesentlig større

samfunnsnytte for at den angitte prioriteringsrekkefølgen skal kunne fravikes, dvs. at det ikke er nok at en tjeneste har marginalt større samfunnsnytte etter en nærmere bruk av metoden for vurdering av samfunnsnytte. Vesentlighetskriteriet vil medføre en større forutsigbarhet ved planleggingen av togtilbudet for personreiser. Det er nødvendig at infrastrukturforvalter har tydelige og forutsigbare kriterier for å bruke denne regelen.

## **2.12 Innholdet i sportilgangsavtalene**

Det kom i høringen innspill om at det var ønskelig å videreføre ordlyden i eksisterende forskrifter om hva som er innholdet i sportilgangsavtalene. Departementet finner at dette kan være hensiktsmessig, og foreslår derfor å justere utkastet til § 10-1.

## **2.13 Markedsovervåkingsorganets myndighet**

Departementet foreslår flere presiseringer av ordlyden i bestemmelsene om markedsovervåkingsorganets oppgaver og myndighet, slik at forskriftens ordlyd er i samsvar med det som fremgår av direktivet.

## **2.14 Forslag til endringer i utkastet til ny lisensforskrift**

Det er ikke gjort vesentlige innholdsmessige endringer i utkastet til ny lisensforskrift.

Kravet til skatteattest er omformulert, siden slik attest nå er for både skatt og merverdiavgift. Tilsvarende krav følger av tillatelsesforskriften, som departementet foreslår å endre på samme måte. Dette antas å ikke ha noen administrative konsekvenser.

Departementet viser for øvrig til høringsnotatet av 16. februar 2015 for en nærmere redegjørelse for innholdet i utkastet til ny lisensforskrift, se <https://www.regjeringen.no/no/dokument/hoyringar>.

Enkelte høringsinstanser har påpekt at selv om virkeområdet er hensiktsmessig angitt i forskriftsutkastet, kan det være behov for en nærmere presisering av virkeområdet, enten i forskriften selv eller kommentarer, veiledning eller lignende. Særlig er det viktig å sikre at forholdet til andre forskrifter er nøyaktig, slik at forskriften ikke vil gjelde for eksempel for private sidespor. Departementet mener dette kan utdypes i kommentarer til forskriften.

## **3 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Departementet legger til grunn at de omtalte endringene fra forrige utkast ikke medfører vesentlige negative økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget til ny bestemmelse om bransjeforening vil kunne medføre visse administrative og økonomiske konsekvenser for de involverte. Departementet vil legge som en forutsetning for en slik forening at den organiseres på en slik måte at konsekvensene for de berørte blir så små som mulig. Samtidig antas en slik type samarbeid å kunne gi besparelser, særlig i form av positive bidrag til sikkerheten gjennom samarbeid slik det er beskrevet i kapittel 2.3, og at de positive effektene av jernbanereformen omtalt i Meld. St.

27 (2014-2015) kan tas ut uten at det går ut over sikkerheten. Det vil være opp til direktoratet å vurdere nærmere hvilke løsninger som velges ut fra hva som gir en hensiktsmessig avveining mellom fordeler og ulemper ved slikt samarbeid.

Den foreslåtte bestemmelsen i § 3-2 om avtaler mellom direktoratet og infrastrukturforvalter vil i seg selv ikke medføre noen vesentlige konsekvenser, da slike avtaler allerede er under utarbeidelse i forbindelse med opprettelse av de nye organisasjonene. Innholdet, prinsippene og parameterne for disse avtalene anses å oppfylle kravene som foreslås.

Endringene om forhåndsgodkjenning av rammeavtaler vil gi mindre administrative konsekvenser enn det opprinnelige forslaget ville kunne ha ført til. Endringene i § 9-5 antas å kunne føre til en bedre utnyttelse av investeringer gjort med sikte på kapasitetsutbedringer for å legge til rette for gjennomføring av nye ruteplaner osv. Den endrede bestemmelsen vil også åpne for en bedre utnyttelse av kapasiteten i jernbanenettet hvis det viser seg at andre transporttjenester har større samfunnsmessig nytte enn en transporttjeneste med høyere angitt prioritet.