

HØRINGSNOTAT – Utkast til ny jernbaneforskrift og ny forskrift om sikkerhet og tekniske forhold ved jernbanen, og endringer i forskrift om gjennomføring av kollektivtransportforordningen

Innledning

Samferdselsdepartementet har utarbeidet utkast til ny jernbaneforskrift, ny forskrift om sikkerhet og tekniske forhold ved jernbanen og endringer i forskriften som gjennomfører kollektivtransportforordningen i norsk rett. Forskriftsutkastene er del av arbeidet med å gjennomføre rettsaktene i EUs fjerde jernbanepakke i norsk rett, under forutsetning av at tilhørende lovendringer blir vedtatt av Stortinget og at Stortinget gir samtykke til at disse rettsaktene tas inn i EØS-avtalen.

EUs fjerde jernbanepakke omhandler tekniske regler om kjøretøy, infrastruktur og sikkerhetsarbeidet i foretakene, samt regler om strukturelle forhold i sektoren og markedet foretakene opererer i.

Departementet gjør oppmerksom på at enkelte av endringene i kollektivtransportforordningen også gjelder ved kompensasjon for offentlig tjeneste innen veitransport, herunder fylkeskommunenes kjøp av kollektivtransporttjenester der de er vedkommende myndighet etter kollektivtransportforordningen. Disse bestemmelsene er særlig omtalt i kapitlet om endringer i forskriften som gjennomfører kollektivtransportforordningen.

Det er redegjort nærmere for de foreslåtte lovendringene i Prop. 101 LS (2019-2020) Endringer i jernbaneloven mv. (fjerde jernbanepakke) og samtykke til deltakelse i to beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2012/34/EU om et felles europeisk jernbaneområde og rettsaktene som utgjør fjerde jernbanepakke. Proposisjonen ble sendt Stortinget for behandling 7. mai 2020.

Omfanget av det nye regelverket som er nødvendig for å gjennomføre EUs fjerde jernbanepakke er betydelig. Likevel blir de nåværende tekniske og sikkerhetsmessige kravene til jernbaneprodukter og jernbanevirksomheter i hovedsak videreført. De viktigste endringene er 1) rammevilkår for åpning av de nasjonale markedene for jernbanepassasjertjenester og 2) innføring av nye prosesser for å utstede kjøretøytillatelser og sikkerhetssertifikater, med tilhørende rettslig forankring av Statens jernbanetilsyn og EUs jernbanebyrå ERA sin myndighetsutøvelse på det sikkerhetsmessige og tekniske området.

Utkast til ny jernbaneforskrift tar sikte på å gjennomføre direktiv (EU) 2016/2370, som endrer direktiv 2012/34/EU om et felles europeisk jernbaneområde. Innholdet i direktiv 2012/34/EU ble gjennomført i norsk rett ved lovendringene som går frem av Prop. 8 L (2016-2017) og tilhørende forskriftsbestemmelser i jernbaneforskriften. Departementet foreslår å endre bestemmelsene om tilgang til det nasjonale jernbanenettet, slik at det som utgangspunkt skal være fri tilgang for jernbaneforetak med lisens og sikkerhetssertifikat. Denne retten kan begrenses hvis det kan ødelegge den økonomiske likevekten i en eksisterende avtale om offentlig tjenesteyting. Videre foreslår departementet forskriftsbestemmelser som styrker det regulatoriske skillet mellom infrastrukturforvalter og jernbaneforetak, og som styrker

markedsovervåkingsorganets rolle. De foreslåtte endringene medfører så omfattende omskrivninger av enkelte kapitler i den nåværende jernbaneforskriften at departementet finner det mest hensiktsmessig å fastsette en ny jernbaneforskrift.

Videre foreslår departementet endringer i forskrift 17. desember 2010 nr. 1673 om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 4a (forordning (EF) nr. 1370/2007) om offentlig persontransport med jernbane og på vei og om oppheving av rådsforordning (EØF) nr. 1191/69 og nr. 1107/70. Disse forskriftsendringene vil gjennomføre forordning (EU) 2016/2338 i norsk rett. Denne endringsforordningen inneholder krav til fremgangsmåten for inngåelse av kontrakter om offentlig tjenesteyting, og innholdet i slike avtaler. Endringene får betydning for kjøp av kollektivtransporttjenester på både vei og bane. Hovedregelen er at slike kontrakter skal inngås etter en anbudskonkurranse, men det er også åpning for at kontrakter kan direktetildeles i enkelte opplistede situasjoner. For jernbane gjelder dette særlig når man kan vise at direktetildeling vil kunne føre til mer effektive eller kostnadseffektive tjenester ut fra visse særtrekk ved det aktuelle jernbanenettet.

Utkast til ny forskrift om sikkerhet og tekniske forhold ved jernbanen tar sikte på å etablere en forskriftsmessig forankring av myndighetsutøvelsen til Statens jernbanetilsyn og ERA på det sikkerhetsmessige og tekniske området, samt hjemle nærmere reguleringer i forskrifter som fastsettes av Statens jernbanetilsyn. Hovedtyngden av de materielle reglene vil dermed fremgå av forskrifter som er forberedt av Statens jernbanetilsyn, og som kan fastsettes med hjemmel i de nye lov- og forskriftsbestemmelsene, under forutsetning av at disse vedtas av hhv. Stortinget og Samferdselsdepartementet.

Bakgrunn

Det er et uttalt transportpolitisk mål både i EU og Norge at transport med jernbane skal øke, da det under gitte forutsetninger er et velegnet transportmiddel for personer og gods.

Jernbanetransport er sikkert og miljø- og klimavennlig sammenlignet med andre transportformer, og det er derfor ønskelig å legge forholdene til rette for at jernbanetransport skal være en effektiv og konkurransedyktig transportform.

Det europeiske jernbanesystemet har tradisjonelt vært utformet etter nasjonale tekniske løsninger, og sektoren har vært organisert på ulike måter nasjonalt. Videre har offentlige persontogtjenester gjerne vært underlagt betydelige offentlige kjøp under direktekjøpsavtaler, noe som gjør det vanskelig for de ansvarlige myndighetene å vite om de betaler riktig pris for tjenestene som leveres. Utvikling og drift av jernbaneinfrastrukturen er gjenstand for sterk subsidiering, og det er viktig for bevilgende myndigheter at sektoren er strukturert på en slik måte at offentlige midler brukes effektivt, målrettet og uten risiko for krysssubsidiering av annen konkurranseutsatt virksomhet.

Samlet sett medfører disse forholdene potensielt betydelige hindre for et velfungerende europeisk jernbaneområde. Det er derfor ønskelig å ha størst mulig grad av teknisk harmonisering av jernbanens ulike delsystemer. Dette gir grobunn for en positiv utvikling av markedene for produkter, til både jernbaneinfrastruktur og jernbanekjøretøyer. I tillegg er det nødvendig med en hensiktsmessig organisering og strukturering av jernbanesektoren. Drift av jernbaneinfrastruktur er gjerne et naturlig monopol, og det er avgjørende for de som trafikkerer jernbanenettet å være sikret likeverdige vilkår for tilgang til nettet, både for aktører som utfører transport av personer eller gods.

Man deler gjerne inn EUs fjerde jernbanepakke i to deler, en teknisk del og en markedsdel, som hver skal bidra til å løse de ulike utfordringene beskrevet over. Endringene som fremgår av den *tekniske delen* skal særlig føre til bedre samhandling mellom de involverte myndighetene, enklere søknadsprosesser for jernbaneforetak og legge til rette for økt samtrafikkevne og sikkerhet. Dette skal bidra til en mer effektiv gjennomføring av den tekniske harmoniseringen som allerede har pågått et kvart århundre i EU og EØS. Enklere og raskere tilgang til harmoniserte og sikre jernbaneprodukter er stadig målet, samtidig som man anerkjenner behovet for tilpasninger der nasjonale eller lokale forhold tilsier det, slik som ulike klimatiske og geografiske forhold, samt historiske tekniske egenskaper ved jernbanenettet. Et sentralt formål med denne delen av pakken er først og fremst å unngå at virksomhetene må forholde seg til flere nasjonale sikkerhetsmyndigheter i parallelle prosesser der søkerne må dokumentere samsvar med de samme kravene for flere ansvarlige myndigheter. Man har nå fått en europeisk myndighet for kjøretøytillatelse og sikkerhetssertifikater, men beholder nasjonal innflytelse over vurderinger av samsvar med nasjonale krav, og beholder det nasjonale tilsynet med den operative driften.

Endringene i *markedsdelen* av fjerde jernbanepakke skal bidra til bedre fungerende markeder for jernbanetjenester. Ved å gjøre det enklere for nye operatører å tre inn i markedene for å tilby sine tjenester, kan man forvente et bedre tilbud til kundene gjennom økt valgfrihet, lavere priser og bedre kvalitet. Det er nødvendig å styrke infrastrukturforvalters uavhengighet og upartiskhet for å sikre likeverdige vilkår for tilgang til sporet, stasjoner og andre infrastrukturtenester. Man har nasjonal frihet til å strukturere sektoren, men må sikre finansiell åpenhet og unngå interessekonflikter.

Overordnet om innholdet i fjerde jernbanepakke - teknisk del

Den delen av jernbanepakken som gjerne omtales som den tekniske delen av fjerde jernbanepakke, ble endelig fastsatt 11. mai 2016, og består av følgende rettsakter:

- Ny forordning om Den europeiske unions jernbanebyrå ERA: Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/796 av 11. mai 2016 om Den europeiske unions jernbanebyrå og om oppheving av forordning (EF) nr. 881/2004. Forordningen stiller opp nødvendige regler om byråets ansvar og virkemåte. De sentrale endringene fra den tidligere ERA-forordningen er relatert til at byrået får overført beslutningsmyndighet fra den nasjonale sikkerhetsmyndigheten på følgende områder: Utstedelse av felles sikkerhetssertifikat og utstedelse av tillatelse til å bringe kjøretøyer i omsetning. Sikkerhetssertifikatene og tillatelsene som ERA utsteder vil ha gyldighet i alle EØS-stater, men være avgrenset av det angitte bruksområdet. Der det bare er aktuelt med operasjoner i én stat, kan søkeren velge om den nasjonale sikkerhetsmyndigheten eller ERA skal treffe beslutningen. ERA skal også forhåndsgodkjenne spesifikasjonene for nye ERTMS-prosjekter, for å sikre en harmonisert innføring av ERTMS i Europa. Det blir opprettet en felles portal for søknader ("one-stop shop") for å harmonisere søknadsprosessen. Nasjonal sikkerhetsmyndighet har ansvaret for å undersøke samsvar med nasjonale regler. Samarbeidet mellom ERA og den enkelte nasjonale sikkerhetsmyndigheten skal forankres i egne samarbeidsavtaler som skal regulere frister, fordeling av kostnader og andre vilkår for samarbeidet. ERA organiseres på tilsvarende måte som andre EU-byråer. Det innføres en klageordning med en klageinstans innenfor byrået.

- Omarbeiding av sikkerhetsdirektivet: Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2016/798 av 11. mai 2016 om jernbanesikkerhet (omarbeiding). Direktivet stiller opp en tydeligere ansvarsfordeling mellom aktørene og styrker grunnlaget for felles sikkerhetsmål og felles sikkerhetsmetoder med sikte på utvikling av en god sikkerhetskultur i hele området og gradvis fjerning av behovet for nasjonale regler. Den eksisterende ordningen med sikkerhetssertifikater for jernbaneforetak endres, slik at det nå skal bli ERA som utsteder et felles sikkerhetssertifikat som vil være gyldig i hele EU. Trafikkeringsrettens geografiske utstrekning er likevel begrenset til det bruksområdet som er angitt for sikkerhetssertifikatet. I tilfelle foretakene kun ønsker å kjøre nasjonalt, kan de be om at den hjemlige nasjonale sikkerhetsmyndigheten utsteder sikkerhetssertifikatet. Tilsyn med at virksomhetenes sikkerhetsstyringssystem etterleves i praksis vil fortsatt ligge hos den nasjonale sikkerhetsmyndigheten, i Norge er dette Statens jernbanetilsyn.

- Omarbeiding av samtrafikkdiriktivet: Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2016/797 av 11. mai 2016 om samtrafikkevrnen i Den europeiske unions jernbanesystem (omarbeiding). Som etter gjeldende samtrafikkdirektiv, er utgangspunktet at det skal finnes harmoniserte tekniske krav. Disse fremgår av tekniske spesifikasjoner for samtrafikkevrne «Technical Specifications for Interoperability» (TSIer). Det kan likevel fastsettes nasjonale regler i nærmere angitte tilfeller, f.eks. når det er nødvendig på grunn av særlige nasjonale eller lokale forhold. De mest sentrale endringene har sammenheng med at byrået får myndighet til å gi tillatelser til å bringe kjøretøyer i omsetning. Det innebærer en felles tillatelsesordning for lokomotiver og vogner slik at de kan tilbys på markedet i hele EØS-området. Nasjonale sikkerhetsmyndigheter vil ha myndighet til å utstede slike tillatelser der et kjøretøy bare har et nasjonalt bruksområde, hvis søkeren ber om det. Tillatelsen skal angi bruksområdet for kjøretøyet, verdiene for parameterne som er definert i TSIene og de nasjonale reglene for kontroll av den tekniske forenligheten mellom kjøretøyet og bruksområdet, kjøretøyet's samsvar med de relevante TSIene og nasjonale regler ut fra de nevnte parameterne, og vilkårene for bruk av kjøretøy og andre begrensninger. Etter at det foreligger en tillatelse til å bringe et kjøretøy i omsetning, må et jernbaneforetak treffe en selvstendig beslutning om å ta i bruk kjøretøyet på aktuelle strekninger for det tiltenkte bruksområdet før det tas i bruk. Jernbaneforetaket må da først kontrollere at kjøretøyet har tillatelse og er registrert, at det er forenlig med strekningene det skal trafikkere og at det inngår riktig i togsammensetningen i tråd med bestemmelsene i sikkerhetsstyringssystemet og TSIen for drift og trafikkstyring. De nasjonale sikkerhetsmyndighetene vil fortsatt være rett myndighet til å gi tillatelse til å ta i bruk infrastruktur og faste installasjoner. For å sikre en harmonisert utbygging av ERTMS («European Rail Traffic Management System») i henhold til de felles tekniske spesifikasjonene, vil ERA få i oppgave å forhåndsgodkjenne spesifikasjonene til ERTMS-prosjekter i infrastrukturen.

I tillegg er det vedtatt en rekke gjennomføringsrettsakter med hjemmel i de tre nevnte basisrettsaktene. Disse inneholder utfyllende bestemmelser på områder der Kommisjonen er gitt hjemmel til å fastsette dette. Dette gjelder felles sikkerhetsmetoder for tilsyn utført av nasjonale sikkerhetsmyndigheter og krav til sikkerhetsstyringssystemer, praktiske ordninger for utstedelse av kjøretøytillatelser og felles sikkerhetssertifikater, betaling av saksbehandlingsgebyrer og avgifter til ERA, saksbehandling for ERAs klageinstans, spesifikasjoner for infrastruktur- og kjøretøyregistre, samt en rekke endringer og

oppdateringer i de tekniske spesifikasjonene for samtrafikkevne (TSIer). En uttømmende oversikt over disse rettsaktene og tilhørende tilpasninger for Norge fremgår av kapittel 1 i Prop. 101 LS (2019-2020). Disse rettsaktene er del av den samme EØS-komitebeslutningen som de tre ovenfor nevnte rettsaktene, og vil bli del av EØS-avtalen på samme måte.

Overordnet om innholdet i fjerde jernbanepakke - markedsdel

Den andre delen av fjerde jernbanepakke ble endelig fastsatt 14. desember 2016, og består av

- endringer i kollektivtransportforordningen: Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/2338 av 14. desember 2016 om endring av forordning (EF) nr. 1370/2007 med hensyn til åpning av markedet for innenlands persontransport med jernbane.
Kollektivtransportforordningen inneholder krav til fremgangsmåten for inngåelse av kontrakter om offentlig tjenesteyting, og innholdet i slike avtaler. Begrepet «forpliktelse til å yte offentlig tjeneste» er i artikkel 2 e definert som et krav som en vedkommende myndighet har definert eller fastsatt for å sikre offentlig persontransport av allmenn betydning som en yter av egen forretningsmessig interesse ikke ville påta seg, eller ikke ville påta seg i samme grad eller på samme vilkår uten godtgjøring. Endringsforordningen åpner for å pakke kostnadsdekkende og ikke-kostnadsdekkende transporttjenester sammen i én kontrakt om offentlig tjenesteyting. Ved direktetildeling gjelder strenge krav for å unngå krysssubsidiering og risiko for overkompensasjon. Etter endringsforordningen skal det som utgangspunkt være obligatorisk bruk av konkurranse ved tildeling av kontrakter om offentlig tjenesteytelse om persontransport med jernbane. Forordningen åpner for muligheten til å direktetildele kontrakter i følgende situasjoner dersom visse vilkår er oppfylt, og nasjonal lovgivning ikke forbyr det:
 - Særlige strukturelle eller geografiske omstendigheter som gjør at direktetildeling av kontrakten vil gi bedre kvalitet på tjenestene eller høyere kostnadseffektivitet.
 - Manglede interesse i markedet eller mangel på tilbydere.
 - Lav kontraktsverdi eller begrenset togproduksjon.
 - Hastetiltak ved fare for trafikkavbrudd.
- endringer i direktivet om et felles europeisk jernbaneområde: Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2016/2370 av 14. desember 2016 om endring av direktiv 2012/34/EU med hensyn til åpning av markedet for innenlands persontransport med jernbane og forvaltning av jernbaneinfrastrukturen. Innholdet i direktiv 2012/34/EU om et felles europeisk jernbaneområde ble gjennomført i norsk rett ved lovendringene som går frem av Prop. 8 L (2016-2017) og tilhørende forskriftsbestemmelser i jernbaneforskriften. Direktivet er en sammenslåing og omarbeiding av direktivene 91/440/EØF, 95/18/EF og 2001/14/EF med senere endringer, som alle er tidligere tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. I tillegg ble det foretatt en del presiseringer og moderniseringer, og foreldede bestemmelser var tatt ut. Formålet med direktivet er å etablere et felles europeisk jernbaneområde som utnytter jernbanesystemet på en effektiv måte gjennom en gitt struktur og med konkurranse på likeverdige vilkår. Direktivet organiserer jernbanesektoren i infrastrukturforvaltere, jernbaneforetak, leverandører av jernbanerelaterte tjenester, markedsovervåkingsorgan og andre aktører. Videre inneholder direktivet bestemmelser om hvordan selskaper skal organiseres, regnskapsførsel, planer, beregning og innkreving av infrastrukturavgifter og andre avgifter, fordeling av infrastrukturkapasitet, regulering av innenlands og internasjonal persontransport mv.

Direktivet skal dermed bidra til at jernbanen kan bli mer konkurransedyktig, særlig ved å løse problemer relatert til uhensiktsmessig finansiering og prising av infrastrukturen, eksisterende konkurransehindre samt mangel av et velfungerende markedsovervåkingsorgan. Direktivet om et felles europeisk jernbaneområde ble endret ved direktiv (EU) 2016/2370. Målet med endringsdirektivet er å bidra til å fullføre det europeiske jernbaneområdet ved å åpne tilgangen til jernbanenettet i Europa og oppstille felles regler om forvaltning av jernbaneinfrastrukturen for å sikre likeverdige vilkår for tilgang til jernbanenettet. Dette vil styrke konkurransen i de nasjonale jernbanemarkedene og øke omfanget og kvaliteten av persontransporten med jernbane. En økning av personbefordring med jernbane vil bidra til å nå EUs overordnede miljømål. Endringsdirektivet må ses i sammenheng med endringsforordningen til kollektivtransportforordningen, som omtalt ovenfor. Det er vedtatt en rekke gjennomføringsrettsakter med hjemmel i direktiv 2012/34/EU med utfyllende bestemmelser. Disse rettsaktene kan gjennomføres i norsk rett med hjemmel i jernbaneloven eller de foreslåtte bestemmelsene i Prop 101 LS (2019-2020).

Forholdet til eksisterende lovgivning

Det er i Prop. 101 LS (2019-2020) redegjort nærmere for innholdet i rettsaktene som utgjør fjerde jernbanepakke og forholdet til gjeldende rett. Nedenfor beskrives hovedtrekkene i forskriftsutkastene, med vekt på hva som skiller seg fra nåværende ordninger og krav.

I dag reguleres området av jernbaneforskriften, lisensforskriften, samtrafikkforskriften og forskriften som gjennomfører kollektivtransportforordningen. Det er også krav i jernbaneundersøkellesforskriften som gjennomfører deler av jernbanesikkerhetsdirektivet. Departementet foreslår nå en forskriftsstruktur som går ut på følgende:

- Kravene som omhandler lisens i lisensforskriften blir tatt inn i jernbaneforskriften.
- Kravene om sikkerhetssertifikat og sikkerhetsgodkjenning som i dag fremgår av lisensforskriften, blir tatt inn i ny jernbanesikkerhetsforskrift som vil fastsettes av Statens jernbanetilsyn med hjemmel i den nye forskriften om sikkerhet og tekniske forhold ved jernbanen.
- Nåværende samtrafikkforskrift blir erstattet av ny samtrafikkforskrift som fastsettes av Statens jernbanetilsyn med hjemmel i den nye forskriften om sikkerhet og tekniske forhold ved jernbanen. Krav til meldermyndigheter vil fremgå av den nye forskriften om sikkerhet og tekniske forhold ved jernbanen.

Formålet med den foreslåtte forskriftsstrukturen er å samle forskriftsbestemmelser som ivaretar samme formål i hver sin forskrift: Strukturen i sektoren og de tilhørende markedsvilkårene for utøvelse av jernbanetjenester reguleres i en forskrift (jernbaneforskriften), mens betingelsene for sikker drift av jernbanesystemet og et fungerende marked for jernbaneprodukter reguleres i eller i medhold av en forskrift (forskrift om sikkerhet og tekniske forhold ved jernbanen). Dette følger den tematiske inndelingen i EØS-regelverket, og oppstiller et mer naturlig regulatorisk skille mellom de ulike typene rammevilkår for aktørene i sektoren. Samtidig følger denne inndelingen grensene for myndighetsutøvelsen, ved at myndighetsoppgavene som følger av jernbaneforskriften utøves av Statens jernbanetilsyn som markedsovervåkingsorgan og lisensutstedende myndighet, mens oppgavene som fremgår av forskrift om sikkerhet og tekniske forhold ved jernbanen

utøves av Statens jernbanetilsyn som nasjonal sikkerhetsmyndighet. I tillegg utøver Jernbanedirektoratet enkelte supplerende oppgaver.

Departementet foreslår også endringer i forskriften som gjennomfører kollektivtransportforordningen i norsk rett (forskrift 17. desember 2010 nr. 1673 om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 4a (forordning (EF) nr. 1370/2007) om offentlig persontransport med jernbane og på vei og om oppheving av rådsforordning (EØF) nr. 1191/69 og nr. 1107/70).

Gjennomføring i norsk rett

Samferdselsdepartementet ønsker at de involverte aktørene skal ha minst mulig byrder ved gjennomføring av jernbanepakken, og legger derfor opp til at Norge gjennomfører reglene nasjonalt tettest mulig opp til gjennomføringsfristene for EU-statene, selv om EØS-komitebeslutningene vil kunne tre i kraft på et senere tidspunkt. Departementet understreker at det først er når EØS-komitebeslutningene trer i kraft at det oppstår en EØS-rettslig forpliktelse til å følge de nye reglene, og at den nevnte myndighetsoverføringen skjer.

Gjennomføring i norsk rett av den reviderte kollektivtransportforordningen vil etablere større rettslig trygghet for at fremtidige kontrakter om offentlig tjenesteyting i utgangspunktet vil tildeles gjennom åpne konkurranser, og bidra til å sikre konkurransenøytralitet og redusere en eventuell oppfatning av at nasjonale myndigheter vil favorisere den historiske leverandøren gjennom direktetildeling av kontrakter, eller på annen måte.

Det regulatoriske rammeverket som følger av endringsdirektivet til direktivet om et felles europeisk jernbaneområde, vil kunne bidra til en bedre utnyttelse av jernbanenettet i tråd med virksomhetenes behov. Jernbaneforetak som ønsker å utføre kommersielle tjenester nasjonalt, vil kunne etablere disse så langt det ikke oppstår en relevant økonomisk skade i en eksisterende kontrakt om offentlig tjenesteyting. Departementet finner det ønskelig at Norge tar del i utviklingen av det felles indre jernbanemarkedet, og fordelene dette er ment å medføre. Ved å sørge for størst mulig rettsharmoni mellom Norge og EU, bidrar en nasjonal gjennomføring til større regulatorisk trygghet for foretak som vil operere i jernbanemarkedet. Dette vil gi bedre og mer kostnadseffektive tjenester.

Nasjonal gjennomføring av det nye samtrafikkdirektivet og jernbanesikkerhetsdirektivet med tilhørende gjennomføringsrettsakter samtidig med EU gjør at aktørene kan benytte seg av den felles portalen for saksbehandling ("one-stop-shop") ved søknader om å utstede eller fornye kjøretøytillatelse eller sikkerhetssertifikater. De behøver dermed ikke å dokumentere den samme søknaden etter to ulike kravsett overfor både Statens jernbanetilsyn og ERA, selv om disse myndighetene må treffe vedtak gyldige for hvert sitt område. Dette vil være en fordel både for virksomheter etablert i Norge og EU. Svenske jernbanevirksomheter har påpekt overfor departementet at en situasjon med ulik gjennomføringstakt kan skape betydelige administrative byrder og praktiske utfordringer for dem.

En slik førtidig gjennomføring vil etter departementets syn ikke være i strid med gjeldende forpliktelser etter EØS-avtalen. De nye direktivene er omskrivninger av de tidligere direktivene på området. Oppdateringene som følger av de nye direktivene er i hovedsak av prosessuell art, og har sammenheng med utvidelsen av ERAs oppgaver. De materielle kravene til sikkerhetsstyringssystemer, delsystemer, kjøretøyer osv. er i hovedsak uendret, men oppdatert med tanke på den tekniske utviklingen og de nye prosessene for kjøretøytillatelse og

utstedelse av sikkerhetssertifikater. Disse endringene er innarbeidet i de nye gjennomføringsrettsaktene som er nevnt ovenfor. Norske jernbaneaktører har allerede etablert rutiner, prosedyrer og sikkerhetsstyringssystemer i henhold til regler som er tatt inn i EØS-avtalen. Etter departementets syn vil en førtidig nasjonal gjennomføring av de nye reglene bidra til å gjøre det enklere for norske aktører og myndigheter å oppfylle sine forpliktelser og utføre sine oppgaver etter eksisterende EØS-regler på dette området, så lenge myndighetsoverføringen ikke foregripes. Dette vil derfor ikke føre til at Norge bryter med eksisterende forpliktelser etter EØS-avtalen.

Det er dermed etter departementets syn en nødvendig forutsetning for videre drift uten større administrative byrder for norske aktører at de etablerte ordningene tilpasses utviklingen i EU, uten å foregripe myndighetsoverføringen. Som nevnt er de materielle bestemmelsene i de aktuelle direktivene allerede i hovedsak gjeldende i Norge gjennom EØS-avtalen, mens de nye prosessene for kjøretøytillatelser og sikkerhetssertifikater allerede er gjort gjeldende i flere EU-stater og vil gjelde for hele EU fra 31. oktober 2020. ERA har allerede truffet en rekke vedtak, og arbeidet foregår etter den nye ERA-forordningen. Statens jernbanetilsyns deltagelse i ERAs arbeid er rettslig forankret i den tidligere ERA-forordningen gjennom EØS-avtalen, men den forordningen er nå opphevet i EU og erstattet av forordning (EU) 2016/796. Departementet legger derfor opp til at de foreslåtte lovendringene og tilhørende forskriftsbestemmelser kan tre i kraft tett opp til at Stortinget vedtar lovforslaget. Statens jernbanetilsyn vil i perioden frem til myndighetsoverføringen trer i kraft ha den samme myndigheten som i dag for utstedelse av sikkerhetssertifikater og kjøretøytillatelser.

Nærmere om forslaget til endringer i jernbaneforskriften

Bestemmelser i det vedlagte forskriftsutkastet der det er foreslått endringer er markert med **grønn utheving**.

Myndighet og roller

Direktiv (EU) 2016/2370 medfører følgende endringer på området:

- Ny angivelse av virkeområde og muligheter for å unnta enkelte deler av jernbanenettet fra deler av direktivets virkeområde.
- Nye definisjoner
- Enkelte justeringer av markedsovervåkinsorganets oppgaver og myndighet, tilpasset de øvrige endrede materielle bestemmelsene i direktivet om felles europeisk jernbaneområde

Departementet foreslår enkelte endringer for å ligge nærmere opp til angivelsen av virkeområdet i direktiv 2012/34/EU som endret ved direktiv (EU) 2016/2370. I tillegg er det lagt til at forskriften omhandler regler for lisens for jernbaneforetak. Disse er ikke realitetsendret, men flyttet fra lisensforskriften, som foreslås opphevet.

Virkeområdet som fremgår av forslaget til § 1-1 annet ledd er knyttet til jernbanetjenester på jernbaneinfrastrukturen som utgjør det nasjonale jernbanenettet. Andre jernbanesystemer som trikk, bybane, t-bane o.l. er ikke omfattet av jernbaneforskriften. I tillegg vil også tilhørende aktivitet og tilknyttede serviceanlegg, lokaler, eiendommer osv. vil også kunne være omfattet av forskriftens bestemmelser. Departementet gjør oppmerksom på at unntaksbestemmelsen i §

13-4 kan medføre at det kan gis unntak fra enkelte av forskriftens bestemmelser, innenfor rammene av direktiv 2012/34/EU artikkel 2, som endret ved direktiv (EU) 2016/2370.

Departementet foreslår å angi Statens jernbanetilsyns ulike myndighetsroller etter denne forskriften i egne bestemmelser i §§ 1-3 og 1-4 for å tydeliggjøre at det er tale om ulike roller med ulik myndighet. Dette gjør det også lettere å sikre konsistent begrepsbruk i forskriften. Det er bare de relevante myndighetsrollene for Statens jernbanetilsyn som er omfattet av denne forskriften. Departementet foreslår som en konsekvens av dette at forskriften gjennomgående redigeres slik at det vises til markedsovervåkingsorganet eller lisensutstedende myndighet for utøvelsen av sine tilhørende funksjoner, på samme måte som forskriften bruker begrepene "infrastrukturforvalter", "jernbaneforetak" osv. Dette tilsier også at bestemmelser i nåværende kapittel 11 som retter seg mot Statens jernbanetilsyn direkte og ikke funksjonene til markedsovervåkingsorganet, flyttes til den innledende bestemmelsen i § 1-3. Dette gjelder i hovedsak samarbeid mellom Statens jernbanetilsyn og markedsovervåkingsorganer i andre EØS-stater.

Direktiv (EU) 2016/2370 artikkel 13a nr. 1 fastslår at nasjonale myndigheter kan stille krav om deltagelse i et felles informasjons- og billettsystem. Det er lagt til rette for bruk av denne kan-adgangen gjennom forskrift om billettering ved jernbanetransport. Det er samtidig klart at slike systemer kan påvirke konkurransen. Dette kommer til uttrykk ved at det etter direktivet stilles krav om at ordningen ikke skal skape skadelig konkurransevridning eller forskjellsbehandling mellom jernbaneforetak. Departementet presiserer at markedsovervåkingsorganet kan føre tilsyn med billettsystem som ledd i sitt arbeid, herunder med om slike system kan medføre en uønsket utvikling.

Departementet foreslår å tillegge Statens jernbanetilsyn oppgaven med å vurdere at eventuelle beslutninger om direktetildeling av kontrakter om offentlig tjenesteyting i henhold til kollektivtransportforordningen. Se nærmere om dette i omtalen av de foreslåtte endringene i forskriften som gjennomfører kollektivtransportforordningen.

Departementet foreslår videre en presisering av Statens jernbanetilsyns oppgaver med å samle inn informasjon om jernbanemarkedene innenfor rammene av Rail Marketing Monitoring Scheme (RMMS). Dette foreslås supplert med en egen bestemmelse i ny § 13-3.

Statens jernbanetilsyn som markedsovervåkingsorgan har i dag ansvaret for å vurdere om en ny internasjonal persontogtjeneste vil kunne skade den økonomiske likevekten i en eksisterende kontrakt om offentlig tjenesteyting, se nåværende jernbaneforskrift § 1-2 femte ledd. Da det med direktiv (EU) 2016/2370 gjøres endringer i tilgangsbestemmelsene som foreslås innarbeidet i jernbaneforskriften kapittel 2, er det nødvendig å tilpasse myndighetsbestemmelsen for dette tilsvarende. Departementet foreslår derfor at ny jernbaneforskrift § 1-3 fjerde ledd gjenspeiler dette.

Det er i dag ikke en klar bestemmelse som angir at Statens jernbanetilsyn som markedsovervåksorgan skal utgi oppdaterte veiledninger om hvordan man skal gå frem ved klage eller andre henvendelser etter jernbaneforskriften. Departementet foreslår derfor at dette tas inn i femte ledd i § 1-3.

Som følge av at lisensforskriften oppheves og bestemmelsene om lisens flyttes inn i jernbaneforskriften nytt kapittel 12, foreslår departementet en egen bestemmelse i § 1-4 som angir at det er Statens jernbanetilsyn som er lisensutstedende myndighet. Nåværende jernbaneforskrift § 11-1 annet og tredje ledd omfatter forholdet mellom

sikkerhetsmyndigheten, lisensutstedende myndighet og markedsovervåkingsorganet, og foreslås flyttet til § 1-5 tredje og fjerde ledd for at det skal komme tydelig frem at Statens jernbanetilsyn skal ha et rammeverk for å behandle saker der en beslutning fra en av jernbanetilsynets myndighetsroller kan påvirke interessene en annen av jernbanetilsynets myndighetsroller skal ivareta, dvs. sikkerheten eller konkurransen på jernbanemarkedet.

Forslaget til forskriftshjemler i § 1-5 medfører ingen realitetsendringer i Statens jernbanetilsyns forskriftsmyndighet som fremgår av någjeldende § 1-2 sjette ledd, som foreslås til å bli ny § 1-5 første ledd. Andre ledd gir Statens jernbanetilsyn hjemmel til ved forskrift eller enkeltvedtak å fastsette nærmere krav og vilkår for å ivareta hensynet til en sikker og hensiktsmessig trafikkavvikling samt miljø etter jernbaneloven § 6. Dette følger i dag av lisensforskriften § 3 fjerde ledd. Slike eventuelle forskrifter må holde seg innenfor de generelle og spesifikke rammene som ellers gjelder for nasjonale regler på jernbaneområdet, og tilsvarer bestemmelsen i forslaget til forskrift om sikkerhet og tekniske forhold på jernbanen § 5.

Bestemmelsene om Jernbanedirektoratets myndighet foreslås videreført i ny § 1-6. Nåværende § 1-2 åttende ledd om ansvaret for å opprette og vedlikeholde en nasjonal standard for utforming og gjennomføring av opplæring av førere og eventuelt annet personell med oppgaver av betydning for sikkerheten på jernbanen foreslås imidlertid videreført i forskrift om sikkerhet og tekniske forhold ved jernbanen § 7 første ledd. Myndigheten til å innkreve avgifter i henhold til § 13-2 er ikke begrenset til Jernbanedirektoratet, og fremgår fortsatt av egen bestemmelse i § 13-2.

I § 1-7 i forskriftsutkastet er det foreslått en rekke nye eller endringer av definisjoner som følge av endringer i definisjonene i direktivet, og som en følge av at kravene om lisens fra lisensforskriften er innarbeidet i utkastet til ny jernbaneforskrift.

Bestemmelsen i § 3-2 foreslås ikke endret, men departementet ønsker å understreke at markedsovervåkingsorganet kan føre tilsyn med slike avtaler så langt de faller inn under dets kompetanseområde etter § 11-1 syvende ledd eller § 11-1 første jf. annet ledd. Det avgjørende vil være en konkret vurdering av avtalen opp mot disse bestemmelsene. Det følger videre av ny § 1-3 første ledd at Statens jernbanetilsyn fører tilsyn i medhold av jernbaneloven § 11. Tilsynet kan dermed føre tilsyn med om bestemmelser «gitt i medhold av loven er etterlevd». Tilsynsmyndigheten omfatter følgelig tilsyn med overholdelsen av § 3-2 i eventuelle tilfeller hvor vilkårene i bestemmelsene om markedsovervåkingsorganet i jernbaneforskriften kapittel 11 ikke er oppfylte. Statens jernbanetilsyn vil i slike tilfeller kunne fatte pålegg om korrigerende tiltak etter ny § 1-3 første ledd i jernbaneforskriften jf. jernbaneloven § 11 femte ledd.

I § 11-1 første ledd foreslår departementet bare å oppdatere henvisningen, slik at det blir i tråd med den nye rekkefølgen av bestemmelsene i kapittel 11. I sjette ledd foreslås ordlyden endret slik at det blir bedre samsvar mellom lovhjemmelen for å kreve relevante opplysninger etter jernbaneloven § 11 annet ledd og bestemmelsene i jernbaneforskriften kapittel 11. Dette gjenspeiler endringene i artikkel 56 nr. 12 i direktivet om informasjon som kan kreves fremlagt ved finansiell revisjon. Nåværende § 11-1 sjette ledd synes unødig å innskrenke rekkevidden av jernbaneloven § 11. Gjennom en ren henvisning til jernbaneloven § 11 vil markedsovervåkingsorganet kunne kreve fremlagt opplysninger fra «enhver».

Departementet foreslår videre at ordlyden i syvende ledd endres fra "beslutning" til "avgjørelse". Begrepet avgjørelse inngår i den forvaltningsrettslige definisjonen av vedtak og enkeltvedtak. Erfaringer fra andre land viser at det både kan være aktuelt med avgjørelser i form av generelle reguleringer (forskrift), og pålegg rettet mot enkelte rettssubjekter (enkelvedtak). Det er viktig at alle aktører er klar over at markedsovervåkingsorganenes rolle forutsetningsvis innebærer vurderinger av og mulige pålegg om korrigerende tiltak i form av endringer av vilkår, avtaler og handlinger for å rette opp en uønsket situasjon eller sikre etterlevelse av regelverket.

Departementet foreslår å endre på rekkefølgen i bestemmelsene i kapittel 11 for å få en mer naturlig systematikk i rekkefølgen på bestemmelsene. Departementet foreslår også enkelte presiseringer av markedsovervåkingsorganets myndighet etter kapittel 11, i tråd med endringene i artikkel 56 og 57 i direktivet. Se også omtalen over.

Tilgang til jernbanenettet

Direktiv (EU) 2016/2370 medfølger følgende endringer på området:

- det blir i utgangspunktet fri tilgang til jernbanenettet for jernbaneforetak som har lisens og sikkerhetssertifikat.
- for nye kommersielle persontransporttjenester kan den frie tilgangsretten begrenses på nasjonalt nivå for nye tjenester som kan føre til en skade på den økonomiske likevekten i en eller flere eksisterende kontrakter om offentlig tjenesteytelse.

Departementet finner det hensiktsmessig at utgangspunktet om fri tilgang til jernbanenettet etableres i § 2-1, og at unntak fra tilgangsretten inntas i § 2-2. Dette er i tråd med direktivets systematikk hvor utgangspunktet om fri tilgang følger av artikkel 10 mens unntakene finnes i artikkel 11.

Første ledd fastsetter at det skal være fri tilgang til å trafikkere jernbanenettet. Da det ikke er oppstilt betingelser for tilgangsbestemmelsene for godstransporttjenester, foreslår departementet å skille mellom gods- og persontransport i bestemmelsen. Det er også foreslått å presisere i annet ledd tydeligere enn i dag hva tilgangsretten etter første ledd omfatter.

Departementet foreslår å oppheve nåværende § 2-1 tredje og fjerde ledd, ettersom utgangspunktet etter første ledd er at det skal gis fri tilgang til jernbanenettet.

Den nåværende bestemmelsen i § 2-2 første ledd bokstav c om tilgang for foretak som vil drive museumstogvirksomhet er foreslått tatt ut. I stedet kan denne type virksomheter søke departementet om unntak etter § 13-4 hvis dette er aktuelt og ikke er i strid med krav som følger av EØS-avtalen eller andre internasjonale avtaler Norge er forpliktet av. Gjeldende bestemmelser om lisens og sikkerhetssertifikat må i utgangspunktet oppfylles for virksomhet på det nasjonale jernbanenettet. For egne museumsbaner gjelder forskrifter fastsatt av Statens jernbanetilsyn.

Unntak fra tilgangsretten foreslås inntatt i § 2-2. Det kan gjøres unntak fra tilgangsretten der det allerede drives en rute under en kontrakt om offentlig tjenesteforpliktelse og hvor utøvelse av tilgangsrettigheten kan forstyrre den økonomiske likevekten i den eksisterende kontrakten. En slik vurdering skal etter anmodning foretas av markedsovervåkingsorganet, som i Norge er Statens jernbanetilsyn, på bakgrunn av forhåndsdefinerte kriterier. Departementet foreslår at det tas inn en egen forskriftshjemmel for at Statens jernbanetilsyn kan gjennomføre

gjennomføringsforordningen om fremgangsmåter og kriterier for testing av økonomisk likevekt, slik at det fremgår at det finnes utfyllende bestemmelser til forskriften (forordning 2018/1795).

I § 2-3 er det foreslått nærmere saksbehandlingsregler for praktisering av unntak fra tilgangsretten. Utkastet til ny § 2-3 reflekterer endringene i direktivet artikkel 11 og artikkel 38 nr. 4. For at markedsovervåkingsorganet skal kunne ivareta sine oppgaver knyttet til internasjonal persontransport, må markedsovervåkingsorganet gjøres kjent med planlagt transport av denne typen. Det er nødvendig med en varslingsplikt for at markedsovervåkingsorganet skal kunne informere berørte parter, som deretter eventuelt kan anmode om markedsovervåkingsorganets vurdering. Det er dermed inntatt nærmere saksbehandlingsregler om dette.

Nåværende § 2-4 foreslås opphevet, da tilbakekalling av tilgangsrett ikke lenger vil være aktuelt, når utgangspunktet er at alle jernbaneforetak skal ha fri tilgang til jernbanenettet.

Krav til beredskapsplaner

Direktiv (EU) 2016/2370 innfører en ny artikkel 13a nr. 3, som krever at jernbaneforetak som utfører passasjertransport med jernbane skal pålegges å utforme beredskapsplaner som skal samordnes på en hensiktsmessig måte. Planene skal sikre assistanse til passasjerer ved større driftsavbrytelser, i tråd med kravene i jernbanepassasjerrettighetsforordningen (forordning (EF) nr. 1371/2007) artikkel 18. Videre er det gjort endringer i artikkel 54 i direktivet om et felles europeisk jernbaneområde, som krever at det skal finnes beredskapsplaner hos infrastrukturforvalter som skal beskrive hvilke tiltak som skal treffes for å normalisere situasjonen.

Departementet foreslår et nytt annet ledd i § 3-3 som gjennomfører kravet til beredskapsplaner for jernbaneforetak i ny § 13a tredje ledd. De øvrige delene av ny artikkel 13a er ivaretatt i norsk rett gjennom gjeldende bestemmelser som følger av forskrift om billettering på jernbane.

Paragraf 10-3 foreslås endret i tråd med endringen i direktivet artikkel 54 nr. 1.

Krav til infrastrukturforvalters uavhengighet

Direktiv (EU) 2016/2370 medfølger endringer i bestemmelsene som regulerer infrastrukturforvalters uavhengighet. Dette gjelder ny artikkel 7 og innføring av ny artikkel 7a-7e.

Ny artikkel 7, 7a, 7b og 7c oppstiller nærmere krav til infrastrukturforvalters uavhengighet. Ettersom det ikke er aktuelt med integrerte foretak i Norge, er det flere av kravene som ikke trenger å tas inn i norsk rett, jf. omtale i Prop 101 LS (2019-2020). Imidlertid foreslår departementet en overordnet bestemmelse i § 3-4 som slår fast at infrastrukturforvalter skal opptre uavhengig og som gjennomfører direktivets krav om fravær av interessekonflikter mv., ettersom flere av infrastrukturforvalters avgjørelser vil kunne bli gjenstand for overprøving av markedsovervåker.

Det inntas en bestemmelse i § 3-5 om infrastrukturforvalters upartiskhet med hensyn til trafikkstyring og vedlikeholdsplanlegging, som reflekterer ny artikkel 7b. Nåværende § 3-4 blir ny § 3-6, og nåværende § 3-5 blir ny § 3-7.

Endringsdirektivet artikkel 7d inneholder nærmere krav til finansiell gjennomsiktighet. Ny § 3-7 tilpasses endringsdirektivet ved at det tilføyes to ledd innledningsvis.

Koordinering og samordning

Direktiv (EU) 2016/2370 innfører en ny artikkel 7e, som inneholder krav om samordning mellom infrastrukturforvalter, berørte jernbaneforetak og andre søkere. Departementet foreslår derfor ny § 3-8 der disse kravene fremgår, og at forskriftsbestemmelsen bruker begrepet "koordinering", ettersom "samordning" er et innarbeidet begrep i forskriften fra før, se § 9-1.

Endringsdirektivet artikkel 7f inneholder nærmere bestemmelser om at infrastrukturforvalter skal delta i et felleseuropeisk nettverk, og departementet foreslår derfor at en bestemmelse om dette inntas i ny § 3-9.

Tilgang til serviceanlegg

Departementet foreslår å endre ordlyden i § 4-2 første ledd slik at plikten for den som driver serviceanlegg til å gi tilgang på ikke-diskriminerende vilkår utvides til å gjelde for "søkere" og ikke kun jernbaneforetak. Søkere har i dag rett til å søke om infrastrukturkapasitet og det synes naturlig at de også skal ha rett til å søke om tilgang til serviceanlegg for å kunne utnytte infrastrukturkapasiteten de får tildelt. En slik endring følger ikke av endringsdirektivet, men enkelte stater, blant annet Finland, har gjennomført denne endringen nasjonalt, for å sikre effektiv tilgang til serviceanlegg. Ordlyden endres tilsvarende til "søkere" for øvrige relevante bestemmelser i kapittel 4.

Det er også tatt inn en forskriftshjemmel etter den omtalte systematikken for forskriftshjemler omtalt i avsnittet "Myndighet og roller" ovenfor.

Infrastrukturavgifter og betaling for tilknyttede tjenester

Jernbaneforskriften § 6-1 foreslås omstrukturert for å samle avgiftsbestemmelser som gjelder for avgifter generelt i kapittel 6. Nåværende § 6-2 første og annet ledd foreslås derfor flyttet til § 6-1, til nytt første og annet ledd, slik at disse blir innledende bestemmelser i kapittelet om avgifter på tilsvarende måte som i direktiv 2012/34.

I nåværende § 6-1 første ledd heter det at «[i]nfrastrukturforvalter og den som driver serviceanlegg kan kreve inn avgifter og betaling for bruken av henholdsvis jernbaneinfrastrukturen og serviceanlegget for å finansiere sin virksomhet». At infrastrukturforvalter «kan» kreve inn avgifter har skapt noe forvirring, ettersom infrastrukturforvalter «skal» fastsette avgift basert på direkte kostnad etter nåværende § 6-2 tredje ledd. Ettersom det uansett fremgår av bestemmelsene i kapittelet at infrastrukturforvalter eller den som driver serviceanlegg «kan» eller «skal» fastsette avgifter, foreslås det at dette punktet tas ut.

Ordlyden kan videre gi inntrykk av at infrastrukturforvalter og den som driver serviceanlegg kun kan kreve inn avgifter som finansierer deres virksomhet. Ikke alle avgifter har til hensikt å dekke kostnadene som infrastrukturforvalter har ved sin virksomhet. For eksempel er intensjonen med kapasitetsavgifter primært å gi søkere prissignaler som bidrar til mer effektiv utnyttelse av infrastrukturen. Kapasitets-/trengselskostnaden er heller ikke en kostnad for infrastrukturforvalteren som sådan. Ut fra ordlyden i direktivet forstås bestemmelsen slik at infrastrukturforvalter og den som driver serviceanlegg skal beholde avgiftsinntektene som de krever inn.

Til nytt annet ledd i § 6-1 foreslås som nevnt deler av nåværende § 6-2 første og annet ledd tatt inn, da bestemmelsene forstås som prinsipper som er gjeldende for hele avgiftsordningen, og ikke kun for avgiftene under § 6-2. Det foreslås også at unntaket vedrørende avgifter for bestemte investeringsprosjekter i artikkel 29 annet punkt tas inn. Dette fremgår ikke av jernbaneforskriften i dag, men foreslås inkludert i tilfelle problemstillingen skulle bli aktualisert.

I nytt tredje ledd i § 6-1 foreslås det at artikkel 30 nr. 7 i direktiv 2012/34 tas inn. Artikkelen er en “skal-bestemmelse” som i dag ikke er tatt inn i jernbaneforskriften. En slik oversikt som angitt i forslaget, er viktig både for RMMS-rapporteringen, og for korrekt avgiftsfastsettelse, som beskrevet i fortalen til direktivet punkt 67.

Nåværende § 6-1 første ledd annet og tredje punktum foreslås flyttet til nytt fjerde ledd. Nåværende annet ledd om aktørenes informasjonsplikt foreslås videreført som nytt femte ledd.

Som nevnt ovenfor er § 6-2 første og annet ledd flyttet til § 6-1. De øvrige endringene som er foreslått er gjort for at henvisningene skal være korrekt etter endringen.

Endringsforslaget i § 6-1 medfører at bestemmelsen som gir den som driver serviceanlegg anledning til å fastsette avgifter faller ut. Dette foreslås dermed satt inn i § 6-9.

Departementet vil bemerke at det kan være grunnlag for å gjøre endringer i forskriftens bestemmelser om påslag på infrastrukturavgiftene etter § 6-3, bl.a. i tråd med utviklingen av forståelsen av direktivets bestemmelser gjennom domstolspraksis. Dette vil departementet komme tilbake til i senere revisjoner av forskriften.

Tidsplan for fordelingsprosessen mv.

Direktiv (EU) 2016/2370 medfølger en endring i artikkel 38 nr. 4, for å tilpasse bestemmelsene om søknader om ruteleier til de nye tilgangsbestemmelsene. Disse endringene er foreslått inntatt i § 2-3 i ny jernbaneforskrift.

Det er ved Kommisjonens delegerte beslutning (EU) 2017/2075 fastsatt nytt vedlegg VII til direktiv 2012/34/EU der bestemmelsene om tidsplan for kapasitetsfordelingsprosessen er endret i tråd med hjemmelsbestemmelsen i direktivets artikkel 43. Denne endringsbeslutningen er beskrevet i [egget EØS-notat publisert på regjeringen.no](#). Opprinnelig vedlegg VII er kortfattet og lister opp tidsplanen for fordelingsprosessen for tilgang til jernbaneinfrastruktur, og denne tidsplanen er felles for alle infrastrukturforvaltere i det felles europeiske jernbaneanrådet. Nytt vedlegg VII inneholder fremdeles kravene til tidsplanen for fordelingsprosessen, men oppstiller også visse muligheter for å søke om infrastrukturkapasitet

etter utløpet av den ordinære søknadsfristen. Videre oppstiller nytt vedlegg VII krav til infrastrukturforvalter for håndtering av midlertidige kapasitetsbegrensninger som typisk forventes i sammenheng med planlagt vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen på en strekning. Det oppstilles særlig krav til publisering av forventede kapasitetsbegrensninger av et visst omfang god tid i forkant. Videre er det også krav til konsultering av de berørte aktørene.

Det fremgår av EØS-notatet at beslutningen vil bidra til økt fleksibilitet, transparens og forutsigbarhet i ruteplanprosessen. Krav til god informasjon for alle søkere på ruteleier vil bidra til at tilgang gis på ikke-diskriminerende vilkår. Muligheten for god informasjon om planlagt vedlikehold og begrensninger på kapasitet gir bedre forutsetninger for planlegging for virksomhetene. Dette kan igjen bidra til mer kostnadseffektive jernbanerelaterte tjenester og gi bedre forutsetninger for konkurranse på jernbanen i Norge. Muligheten til å søke om ruteleier også etter utløp av ordinær søknadsfrist bidrar til fleksibilitet som kan styrke jernbanemarkedet som helhet i forhold til andre transportformer.

Beslutningen er del av EØS-komiteebeslutningsutkastet som er tatt inn i vedlegg II til Prop. 101 LS (2019-2020), og departementet foreslår derfor innarbeidet nytt vedlegg VII til direktivet som nytt vedlegg IV til jernbaneforskriften. Det er samtidig foreslått en henvisning til nytt vedlegg IV fra § 8-5 i forskriften.

Nåværende § 10-3 foreslås flyttet til kapittel 8 slik at det passer bedre inn i den øvrige rekkefølgen av bestemmelser om fordeling av ruteleier.

[Prioritering mellom ulike jernbanetjenester ved fordeling av infrastrukturkapasitet](#)

Endringene i direktiv 2012/34/EU som følger av direktiv (EU) 2016/2370 medfører som beskrevet ovenfor at tilgangsbestemmelsene blir endret slik at det som utgangspunkt er fri etableringsrett for nye tjenester, også kommersielle persontogtjenester. Dette påvirker etter departementets syn ikke direkte bestemmelsen i nåværende § 9-5 om prioriteringsrekkefølgen ved overbelastet infrastruktur. Den någjeldende tilnærmingen til prioritering baserer seg på en forhåndsdefinert liste basert på presumert samfunnsnytte (første ledd), men slik at denne listen likevel kan fravikes etter en konkret vurdering av faktisk samfunnsnytte (andre ledd).

Departementet mener det er gode grunner for å beholde den nåværende listen over tjenester som skal prioriteres ved den årlige tildelingen av ruteleier. Dette vil skape forutberegnelighet for de involverte aktørene, slik at man kan tilrettelegge for et hensiktsmessig togtilbud over et lengre tidsperspektiv. Selv om det i utgangspunktet vil være fri tilgang til jernbanettet i medhold av de foreslåtte reglene i kapittel 2, vil denne tilgangsretten være begrenset der dette går ut over eksisterende tjenester i henhold til kontrakt om offentlig tjenesteyting for staten. Dette gir en naturlig sammenheng mellom den foreslåtte tilgangsbestemmelsen i § 2-1 og prioriteringsregelen i utkastet til § 9-5.

I praksis har prioriteringsbestemmelsen i nåværende § 9-5 sjelden eller aldri vært nødvendig å benytte, fordi man har funnet frem til en rimelig fordeling av tilgjengelige ruteleier i de årlige ruteplanprosessene. Imidlertid vil departementet understreke at prioriteringsrekkefølgen som er angitt i § 9-5 ikke uten videre skal legges til grunn i andre tilfeller enn de som er angitt i bestemmelsen. Bestemmelsen skal ikke gi noen føringer for søkerne om hvilke ruteleier de kan søke om, eller gi noen føringer for gjennomføringen av en eventuell samordningsprosess etter § 9-1 eller tvisteløsning etter § 9-2. Tilsvarende skal heller ikke den angitte prioriteringsrekkefølgen gi noen føringer for den daglige trafikkavviklingen, herunder

avvikshåndtering. En for utstrakt bruk av prioriteringsrekkefølgen i § 9-5 kan få som konsekvens at samfunnsnyttige togtenester, f.eks. godstog, feilaktig kan få lavere prioritet i mange situasjoner enn det de egentlig skal ha hvis man tar hensyn til togenes samfunnsnytte. Det er også uheldig at søkere vegrer seg for å søke om attraktive ruteleier fordi de ikke tror de vil få dem tildelt.

For å utnytte kapasiteten i jernbanenettet optimalt er det nødvendig å ha en åpen, forutsigbar og god prosess for fordeling av ruteleier der de ulike togtenestene kan få tildelt de ruteleiene som samlet sett gir en best mulig utnyttelse av kapasiteten ut fra den tilgjengelige informasjonen, og dermed også gir størst samfunnsnytte. Dette gjenspeiles i § 9-5 annet ledd.

Selv om det er angitt en overordnet rekkefølge over hvilken type togtenester som skal prioriteres, er det nødvendig at infrastrukturforvalter har en egnet modell for å kunne prioritere de mest samfunnsnyttige tjenestene i tilfelle det blir søkt om flere ruteleier enn det er tilgjengelig kapasitet til, eller hvis det er søkt om flere ruteleier innenfor hver prioriteringskategori og dette ikke løses gjennom samordning etter § 9-1 eller innenfor tvisteløsningsordningen etter § 9-2.

Statens jernbanetilsyn som markedsovervåkingsorgan bør påse at en slik modell ikke er egnet til å diskriminere mellom søkerne, eller kan føre til at enkelte søkere på annen måte kan bli behandlet i strid med forskriften. Jernbanedirektoratet er ansvarlig for å påse at det er et tilfredsstillende persontogtilbud på det nasjonale jernbanenettet, og skal samtidig påse at godstransport med jernbane har levedyktige vilkår. Departementet mener derfor det er naturlig at Statens jernbanetilsyn og Jernbanedirektoratet bør involveres i utformingen av modellen for kriterier for prioritering av ulike tjenester ved overbelastet infrastruktur, selv om dette ikke fremgår uttrykkelig av utkastet til § 9-5 annet ledd.

Prioriteringslisten inneholder i dag bare ulike transportaktiviteter. Imidlertid må det også søkes om infrastrukturkapasitet (ruteleier) for vedlikeholdsarbeider i den årlige fordelingsprosessen. Dette følger av jernbaneforskriften § 8-2 annet ledd, hvor det også fremheves at infrastrukturforvalter «så langt det er mulig skal redusere innvirkningen overfor andre søkere» ved planlegging av vedlikeholdsarbeider. Den sistnevnte formuleringen kan ses på som en føring om prioritering. Departementet foreslår derfor at infrastrukturkapasitet for vedlikeholdsarbeider tas inn i prioriteringslisten, og gis lavest prioritet.

Lisens

Som omtalt ovenfor foreslår departementet å ta inn bestemmelsene om lisens i nåværende lisensforskrift kapittel 2 i nytt kapittel 12 i jernbaneforskriften. I § 12-3 andre ledd tilføyes ny bokstav d, i tråd med endringene direktiv 2012/34/EU artikkel 19 bokstav e.

Endringer i kapittelnummereringen

Nåværende kapittel 12 i jernbaneforskriften blir nytt kapittel 13. Øvrige endringer er beskrevet ovenfor.

Nærmere om forslaget til forskrift om sikkerhet og tekniske forhold ved jernbanen

De nye reglene i jernbanepakken handler blant annet om å forenkle og harmonisere prosessene for å gi tillatelser til kjøretøyer og sikkerhetssertifikater til jernbaneforetak. I den forbindelse har ERA fått en utvidet rolle.

Det følger av pakken at det i visse tilfeller skal treffes vedtak av ERA. Dette er begrenset til å gjelde vedtak om å utstede felles europeisk sikkerhetssertifikat og tillatelse til å bringe kjøretøyer og kjøretøytyper i omsetning som vil ha gyldighet i alle EØS-stater, avgrenset av det angitte bruksområdet. For å gjennomføre dette er det behov for å klargjøre flere bestemmelser i jernbaneloven og oppstille en tydelig hjemmel for at ERA kan treffe vedtak med gyldighet i Norge overfor norske rettssubjekter.

Roller og myndighet

Det er nødvendig å videreføre någjeldende bestemmelser i lisensforskriften og samtrafikkforskriften som legger myndighet til Statens jernbanetilsyn, departementet og andre. Samtidig er det nødvendig å tilpasse disse bestemmelsene med tanke på at ERA skal treffe vedtak i nærmere angitte tilfeller, og for å tilpasse bestemmelsene med den nye forskriftsstrukturen.

Forskriftens formål og virkeområde er angitt i utkastet til § 1. Dette gjenspeiler formålet og virkeområdet til direktiv (EU) 2016/798 (sikkerhetsdirektivet) og direktiv (EU) 2016/797 (samtrafikkdirektivet), og er angitt på et overordnet nivå. Videre foreslår departementet å ta inn relevante definisjoner fra de samme direktivene i § 2.

Utkastet til § 3 angir Statens jernbanetilsyns myndighetsoppgaver i egenskap av å være tillagt rollen som nasjonal sikkerhetsmyndighet. Dette er dels en videreføring av nåværende bestemmelser i lisensforskriften, dels en innarbeiding av de oppgavene som er tillagt nasjonale sikkerhetsmyndigheter i artikkel 17 i sikkerhetsdirektivet. Departementet mener det er viktig å angi disse oppgavene på en tydelig måte, slik at det går klart frem hvilke oppgaver som ligger til Statens jernbanetilsyn i lys av at også ERA er tillagt visse myndighetsoppgaver i medhold av utkastet til § 6. Statens jernbanetilsyns øvrige oppgaver på det sikkerhetsmessige og tekniske området er angitt i utkastet til § 4. Dette er knyttet til infrastruktur- og kjøretøyregistre, og viderefører gjeldende bestemmelser om fastsettelse av krav til at trafikkstyrer kan iverksette tiltak for å ivareta en sikker og hensiktsmessig trafikkavvikling i forbindelse med trafikkstyring.

Departementet foreslår i § 5 en bestemmelse som viderefører någjeldende bestemmelser om forskriftsmyndigheten til Statens jernbanetilsyn. Dette gjelder både myndighet til å fastsette nærmere bestemmelser til forskriften for å gjennomføre øvrig materielt regelverk på området, og til å fastsette nærmere krav og vilkår for å ivareta jernbanelovens formål om en sikker og hensiktsmessig trafikkavvikling, samt miljø, slik det fremgår av lovhjemmelen i jernbaneloven § 6.

Som det går frem av Prop. 101 LS (2019-2020) vil byrået få tildelt visse oppgaver i forbindelse med utstedelse av felles sikkerhetssertifikat til jernbaneforetak, kjøretøytilletelser og forhåndsgodkjenning av ERTMS-anbudsspesifikasjoner. Denne myndighetsutøvelsen vil bli rettslig forankret i medhold av forslaget til ny § 5 c i jernbaneloven, og utkastet til § 6 i forskriften vil gjøre den nye ERA-forordningen til norsk rett. Det er lagt opp til en rekke tilpasninger til forordningen i forbindelse med at den tas inn i EØS-avtalen. Dette er

nødvendig for å få frem EØS-tilpassede bestemmelser om norsk deltagelse, bruk av norsk språk, angivelse av EFTAs overvåkingsorgans rolle ved etterlevelsen av forordningen o.a.

Det går også frem av forslaget til § 6 tredje ledd at byrået skal ha tilgang til søkerens lokaler i tråd med bestemmelsene i sikkerhetsdirektivet artikkel 10 nr.5 og den foreslåtte tilhørende lovhjemmelen i jernbaneloven § 6 første ledd. Hvis det i en søknadsprosess viser seg nødvendig med slike besøk, skal dette samordnes av Statens jernbanetilsyn. Byråets rett til tilgang gjelder bare i forbindelse med søknader om utstedelse av felles sikkerhetssertifikat, ikke i etterkant av at sertifikat er utstedt, siden utøvelse av kontroll- og tilsynsaktiviteter ligger til Statens jernbanetilsyn alene, jf. sikkerhetsdirektivet artikkel 17.

I forskriftsutkastet § 7 er Jernbanedirektoratets nåværende oppgaver etter lisensforskriften foreslått videreført.

Meldermyndigheter og krav til samsvarsvurderingsorganer

Departementet foreslår å videreføre nåværende bestemmelser i samtrafikkforskriften som oppstiller krav til meldermyndigheten. Dette er etter departementets syn nødvendig å innta i forskrift som fastsettes av departementet, siden det er Statens jernbanetilsyn som innehar rollen som meldermyndighet på jernbaneområdet. Utkastet til § 8 og § 9 viderefører dermed gjeldende § 30 a og § 30 b i samtrafikkforskriften. Øvrige bestemmelser i samtrafikkforskriften kapittel VI om samsvarsvurderingsorganer tas inn i forskrifter som fastsettes av Statens jernbanetilsyn, og vil ikke medføre noen realitetsendring fra nåværende rettstilstand.

Endringer i andre forskrifter:

Departementet foreslår å endre enkelte bestemmelser i jernbaneundersøkellesforskriften. Dette medfører ingen realitetsendring, da endringene er av redaksjonell art for å oppdatere henvisninger til ERA, som har skiftet navn med den nye ERA-forordningen.

Nærmere om endringer i forskriften som gjennomfører kollektivtransportforordningen

Innledning

Forslaget innebærer enkelte endringer i forskriften som gjennomfører kollektivtransportforordningen i norsk rett (forskrift 17. desember 2010 nr. 1673 om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 4a (forordning (EF) nr. 1370/2007) om offentlig persontransport med jernbane og på vei og om oppheving av rådsforordning (EØF) nr. 1191/69 og nr. 1107/70). Disse endringene er ment å gjennomføre forordning (EU) 2016/2338 som beskrevet i Prop. 101 LS (2019-2020) kapittel 2 og 9.

Endringene er i utgangspunktet del av en større regelendring for jernbane. Flere av endringene har imidlertid også betydning for kollektivtransport på vei, herunder som rammeverk fylkeskommunenes kjøp av lokal kollektivtransport. Departementet ber særlig om at fylkeskommunene er oppmerksomme på endringene i art. 1 nr. 2 om virkeområde, art. 2a om krav til spesifikasjoner av PSO, art 4 nr. 1 om kontraktsinnhold, art 4 nytt punkt 4a og 4b om sosiale rettigheter mv, ny art 4 nr. 8, endringene i art. 5 nr. 3 og nr. 5 og i art. 7 nr. 1.

Det er etter ny artikkel 5 nr. 7 i kollektivtransportforordningen nødvendig å regulere nærmere nasjonalt hvordan en vurdering av vedkommende myndighets eventuelle beslutninger om å direktetildele kontrakt om offentlig tjenesteyting etter ny artikkel 5 nr. 4a og 4b skal foregå.

Nærmere om endringene i kollektivtransportforordningen

Forordning (EU) 2016/2338 medfører en del endringer i kollektivtransportforordningen. Endringene kan oppsummeres som følger:

- Artikkel 1 nr. 2: Forpliktelser til å yte offentlig tjeneste kan gjelde for transport over landegrensene, når dette godkjennes av vedkommende myndigheter i de berørte statene.
- Artikkel 2 får en ny definisjon "offentlig persontransport med jernbane".
- Ny artikkel 2a, som omhandler vedkommende myndighets forpliktelser til å fastsette spesifikasjonene for den offentlige tjenesteforpliktelsen. Dette omfatter muligheten til å gruppere kostnadsdekkende og ikke-kostnadsdekkende tjenester. Disse spesifikasjonene må være i tråd med den nasjonale transportpolitikken, som skal uformes i tråd med nasjonal rett.
- Artikkel 4 nr. 1 får ny bokstav a) og b), slik at det går tydelig frem hva en kontrakt om offentlig tjenesteyting skal inneholde. Det vises til ny artikkel 2a og spesifikasjonene av tjenesteforpliktelsen, og at det skal fremgå tydelig av kontraktene hvordan vederlaget er beregnet. Videre stilles det krav til at vederlaget for kontrakter som er tildelt direkte i medhold av artikkel 5 skal fastsettes på en slik måte at man ikke overstiger det beløpet som er nødvendig for å dekke den finansielle nettovirkningen av å oppfylle kontrakten, når man tar hensyn til inntektene ved å utføre tjenesten, samt en rimelig fortjeneste.
- Artikkel 4 får nytt nummer 4a og 4b, som oppstiller krav for den som yter en offentlig tjeneste at gjeldende sosialrettslige og arbeidsrettslige forpliktelser i EU-retten, nasjonal rett eller tariffavtaler overholdes, og at reglene om virksomhetsoverdragelse gjelder når en endring hos den som yter tjenesten utgjør en virksomhetsoverdragelse i henhold til gjeldende regler.
- Artikkel 4 nr. 6 får et tillegg som presiserer at anbudsgrunnlag og kontrakter om offentlig tjenesteyting også skal inneholde opplysninger om rettigheter og plikter for overføring av personale ved en eventuell virksomhetsoverdragelse.
- Artikkel 4 får et nytt nr. 8, som krever at kontrakter om offentlig tjenesteyting skal forplikte operatøren til å gi vedkommende myndighet relevante opplysninger, samtidig som forretningshemmeligheter vernes. Videre regulerer bestemmelsen tilgangen til opplysninger som er nødvendige for å utarbeide et tilbud i en anbudskonkurranse, og opplysninger om spesifikasjoner for infrastrukturen. Overholdelsen av disse forpliktelsene er underlagt domstolskontroll.
- Artikkel 5 nr. 2 endres slik at innledningen angir at lokale myndigheter eller grupper av lokale myndigheter bare kan beslutte å utøve offentlig persontransport med jernbane selv eller tildele slik kontrakt til et rettssubjekt de selv eier bare når disse myndigheten ikke har et nasjonalt myndighetsområde.
- Artikkel 5 nr. 3 oppdateres slik at bestemmelsen også viser til nye relevante bestemmelser.
- Artikkel 5 nytt nr. 3a oppstiller vilkårene for å tildele kontrakter om offentlig tjenesteyting for persontransport med jernbane direkte på grunn av særlige omstendigheter. Dette omfatter situasjoner der det allerede gjennomføres andre anbudsprosedyrer, og dette kan

påvirke budene på den berørte kontrakten, eller når det er nødvendig å endre virkeområdet for en eller flere eksisterende kontrakter for å optimere ytingen av offentlige tjenester.

- Artikkel 5 nytt nr. 3b angir muligheten for å tildele en kontrakt om offentlig tjenesteyting direkte når det gjennom en anbudsprosedyre bare melder seg en interessert operatør.
- Artikkel 5 nr. 4 endres slik at den angir nye terskelverdier for direktetildeling av kontrakt om offentlig tjenesteyting:
 - o når en gjennomsnittlig årlig verdi er under 1 000 000 euro, eller en kontrakt som omfatter persontransport med jernbane er under 7 500 000 euro
 - o når det er mindre enn 300 000 km. offentlig persontransport, eller en kontrakt som omfatter persontransport med jernbane er under 500 000 kilometer.
 - o hvis en kontrakt som ikke omfatter persontransport med jernbane tildeles til en bedrift med mindre enn 23 veigående kjøretøyer, kan disse grensene økes til 2 000 000 euro eller 600 000 km. årlig.
- Artikkel 5 nytt nr. 4a åpner for at vedkommende myndighet kan direktetildelle en kontrakt om offentlig tjenesteyting med jernbane direkte når dette er berettiget ut fra relevante særtrekk i det aktuelle markedet og jernbanenettet, og dette vil føre til bedre kvalitet på tjenestene og/eller større kostnadseffektivitet sammenlignet med tidligere tildelte kontrakter. Ved slik tildeling skal det fastsettes målbare, åpne og kontrollerbare ytelseskrav som særlig skal omfatte punktlighet, antall avganger, kvaliteten på rullende materiell og kapasitet. Disse ytelseskravene skal vurderes jevnlig av vedkommende myndighet ved hjelp av ytelsesindikatorer, og myndigheten skal kunne oppheve midlertidig eller heve kontrakten hvis ikke ytelseskravene følges.
- Artikkel 5 nytt nr. 4b åpner for direktetildeling av kontrakter for persontransport med jernbane som drives på jernbaneinfrastruktur som utgjør lokale og frittstående jernbanenett for persontransport eller som bare er beregnet på persontransport med jernbane i byer eller forsteder.
- Artikkel 5 nr. 5 angir at vedkommende myndigheter kan treffe nødtiltak i opptil to år ved driftsforstyrrelser eller overhengende fare for dette. Nødtiltakene kan ta form av direktetildeling, forlengelse av en eksisterende kontrakt eller et krav om å oppfylle visse forpliktelser til å yte offentlig tjeneste.
- Artikkel 5 nytt nr. 6a åpner for at vedkommende myndighet kan beslutte at flere kontrakter som omhandler persontransport med jernbane skal tildeles forskjellige jernbaneforetak, for å øke konkurransen mellom jernbaneforetakene.
- Artikkel 5 nr. 7 endres ved at det kommer inn et tillegg som angir at det ved nasjonal gjennomføring må sikres at det raskt og effektivt kan klages på vedtak om tildeling av en kontrakt om offentlig tjenesteyting i henhold til artikkel 4 nr. 4a og 4b, og at dette må omfatte muligheten til å be om at et uavhengig organ vurderer beslutningen til vedkommende myndighet.
- Ny artikkel 5a angir at vedkommende myndighet må vurdere om det er nødvendig med tiltak for å sikre effektiv adgang til rullende materiell uten forskjellsbehandling. Slike tiltak kan gå ut på å anskaffe det aktuelle materiellet, gi en garanti for finansieringen, forplikte seg til å overta materiellet etter kontraktens utløp eller samarbeide med andre

vedkommende myndigheter for å rå over en større park av rullende materiell. Tilgjengelige opplysninger om vedlikeholdskostnaden må tas med i anbudsgrunnlaget når rullende materiell skal gjøres tilgjengelig for et nytt jernbaneforetak.

- Artikkel 6 nr. 1 endres slik at henvisningene til de relevante bestemmelsene om direktetildeling i artikkel 4 er oppdatert.
- Artikkel 7 endres slik at det stilles oppdaterte krav til vedkommende myndighet om årlig rapportering, i tillegg til at det også skal opplyses om planlagt oppstart og varighet for kommende kontrakt om offentlig tjenesteyting ved forhåndsvarsel om dette.
- Artikkel 8 endres slik at gjennomføringsfristene og overgangsordningene blir oppdatert:
 - o Endringene i artikkel 5 får anvendelse fra og med 3. desember 2019.
 - o Artikkel 5 nr. 6 og artikkel 7 nr. 3 oppheves med virkning fra 25. desember 2023. Varigheten av kontrakten som tildeles direkte i medhold av artikkel 6 frem til 25. desember 2023 skal være høyst ti år.
 - o Medlemsstatene skal utarbeide en fremdriftsrapport innen 25. mai 2021 som belyser gjennomføringen av kravene til tildeling av kontrakter etter artikkel 5.
 - o Kontrakter om offentlig persontransport med jernbane som er direktetildelt frem til 2. desember 2019, kan fortsette til de utløper.

Behov for nasjonal regulering

I dag er utgangspunktet i Norge at den som ønsker å klage på beslutning fra vedkommende myndighet om tildeling av kontrakt om offentlig tjenesteyting etter kollektivtransportforordningen, må bruke den ordinære søksmålsadgangen for domstolene. Departementet legger til grunn at dette sikrer en "rask og effektiv" mulighet for rettslig prøving av denne typen beslutninger. I tillegg er det adgang til å klage til vedkommende myndighet etter nærmere angitte frister i den enkelte sak.

De ordinære reglene om klage som fremgår av lov om offentlige anskaffelser, gjelder ikke for kontrakter som inngås etter reglene i kollektivtransportforordningen, se bl.a. anskaffelsesforskriften § 2-1 annet ledd og forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 1. Departementet vurderer det slik at det ikke vil være hensiktsmessig å oppstille en egen generell klageordning etter kollektivtransportforordningen utover den alminnelige adgangen til domstolsprøving, og det er heller ikke påkrevd etter kollektivtransportforordningen. Det er imidlertid nødvendig å oppstille en egen ordning for å gjøre det mulig å be om en vurdering av vedkommende myndighets beslutning om å tildele en kontrakt direkte i medhold av artikkel 5 nr. 4a og 4b fra et uavhengig organ. Dette må gjøres ved en særlig nasjonal gjennomføring av kollektivtransportforordningen artikkel 5 nr. 7.

Departementet kan ikke se at forordningen gir noen føringer på om en slik vurdering skal være rettslig bindende eller kunne medføre noe rettslig pålegg til vedkommende myndighet om å endre sin beslutning. Etter departementets syn bør en være varsom med å oppstille en videre prøvingsrett for en direktetildelingsbeslutninger enn det forordningen krever. Det bør være domstolene som fortsatt skal prøve vedkommende myndighets beslutninger. Vurderingen som skal utføres bør derfor ikke påvirke muligheten til ordinær domstolsprøving av tildelingsbeslutningen. Vurderingen kan likevel gi vedkommende myndighet mulighet til å

revurdere sin tildelingsbeslutning, og vil utgjøre et vesentlig bidrag for domstolenes vurdering av om de aktuelle vilkårene er oppfylt.

Departementets vurdering

Departementet mener det er naturlig å legge oppgaven med å vurdere eventuelle direktetildelingsbeslutninger til Statens jernbanetilsyn. Jernbanetilsynet har over en tid hatt rollen som markedsovervåkingsorgan for jernbane, og er dermed godt rustet for å gjennomføre vurderinger relatert til jernbanemarkedene. Selv om jernbanetilsynet ikke har noen konkret oppgave med å håndheve reglene i kollektivtransportforordningen, skal tilsynet som markedsovervåkingsorgan etter jernbaneforskriften § 11-1 "arbeide for et effektivt jernbanemarked med sunn konkurranse og likeverdige vilkår". Det er i dag ikke andre uavhengige organer som kjenner jernbanemarkedene eller reglene i kollektivtransportforordningen godt nok til at en slik ordning utenfor Statens jernbanetilsyn kan etableres uten vesentlige kostnader. Departementet legger til grunn at det trolig vil være snakk om et svært lite antall saker, og at det da er en fordel om et organ som kjenner jernbanesektoren og jernbanemarkedene best vil kunne ivareta forordningens krav til en rask og effektiv vurdering. Uavhengigheten til Statens jernbanetilsyn som markedsovervåkingsorgan er allerede sikret etter jernbaneloven § 11 b.

Departementet finner det nødvendig å ta inn en egen bestemmelse i forskriften som gjennomfører kollektivtransportforordningen, og denne bør både peke på hvilket organ som skal foreta en vurdering som angitt, og nødvendige prosessuelle bestemmelser om denne vurderingen. Det bør da fastsettes frister for både å be om en vurdering og for å gjennomføre vurderingen, slik at de involverte partene kan få en rask og effektiv avklaring av spørsmålet.

Departementets forslag

Departementet foreslår derfor en ny § 1 b i forskriften. Denne krever i første ledd at vedkommende myndighets beslutning om å tildele en kontrakt om offentlig tjenesteyting om persontransport med jernbane skal være skriftlig og straks må publiseres, jf. forordningens krav til begrunnet beslutning. Videre fremgår det av andre ledd både hvem som kan be om en slik vurdering og at dette må gjøres innen tre uker etter at direktetildelingsbeslutningen ble kjent. Det er etter forordningen lagt opp til at det er de som har eller har hatt interesse av å få en bestemt kontrakt og som har lidd skade eller risikerer å lide skade som følge av en uriktig beslutning om å tildele en kontrakt om offentlig tjenesteyting direkte. Departementet foreslår at vurderingen må gjøres innen fire uker for å sikre formålet om en rask og effektiv avklaring. Utgangspunktet bør være at den publiserte beslutningen til vedkommende myndighet inneholder tilstrekkelig informasjon til at tilsynet kan foreta sin vurdering uten å innhente supplerende opplysninger.

Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvensene av den foreslåtte gjennomføringen av rettsaktene i EUs fjerde jernbanepakke er beskrevet i kapittel 19 i Prop. 101 LS (2019-2020).

Ny jernbaneforskrift

De nye reglene om ruteplanprosessen som er foreslått tatt inn i nytt vedlegg IV, vil påføre Bane NOR nye plikter. Muligheten for god informasjon om planlagt vedlikehold og begrensninger på kapasitet gir bedre forutsetninger for planlegging for virksomhetene. Dette

kan igjen bidra til mer kostnadseffektive jernbanerelaterte tjenester og gi bedre forutsetninger for konkurranse på jernbanen i Norge. Muligheten til å søke om ruteleier også etter utløp av ordinær søknadsfrist bidrar til fleksibilitet som kan styrke jernbanemarkedet som helhet i forhold til andre transportformer. Bane NOR har allerede tilpasset sin ruteplanprosess gjennom sin deltagelse i Rail Net Europe.

De øvrige foreslåtte endringene i jernbaneforskriften er også ment å legge til rette for bedre fungerende jernbanemarkeder, og dermed også mer kostnadseffektive tjenester. For Bane NOR som infrastrukturforvalter er det nødvendig å tilpasse enkelte rutiner og prosesser, bl.a. informasjonen som gis i nettveiledningen. Det er også nødvendig å delta i koordinerende aktiviteter med andre infrastrukturforvaltere, men departementet legger til grunn at slik koordinering i stor grad er etablert i dag. Videre vil bestemmelsene om koordinerte beredskapsplaner kunne medføre noe administrativt arbeid, men fordelene ved slik koordinering er betydelige i de situasjonene der beredskapsplanene brukes.

Dersom omfanget av jernbaneforetak øker som følge av de foreslåtte endringene i tilgangsretten, vil Statens jernbanetilsyn kunne få merarbeid med å gjennomføre økonomiske analyser, og Jernbanedirektoratet vil få flere forhold å ta i betraktning ved planlegging og oppfølging av konkurranser om trafikkavtaler. Bane NOR vil få flere aktører å forholde seg til i ruteplanleggingen og trafikkstyringen. Dette kan medføre en større arbeidsbyrde for Bane NOR i ruteplanprosessen, og det kan være nødvendig å oppdatere metoden for eventuell prioritering av overbelastet infrastruktur i tråd med den foreslåtte justeringen av bestemmelsen. I praksis er det ikke ventet noe stort tilfang av nye kommersielle persontogtjenester i Norge. Kommersielt interessante avganger vil normalt inngå i større pakker med offentlige tjenester når Jernbanedirektoratet finner dette hensiktsmessig. Samtidig vil eventuelle nye togtilbud være positivt for de reisende og gi en bedre utnyttelse av jernbanenettet der kapasiteten ikke allerede er fullt utnyttet.

Hvorvidt midler til offentlig kjøp påvirkes, er svært vanskelig å anslå. Konkurranse på sporet kan potensielt bidra til effektiv drift, og bedre tilbud for kundene på de strekninger det gjelder. Unntakene fra hovedregelen om fri tilgang til jernbanenettet gjør at de foreslåtte endringene ikke behøver å få noen betydning for eksisterende trafikkavtaler.

For berørte jernbaneforetak, drivere av serviceanlegg og andre søkere, vil de foreslåtte reglene føre til bedre informasjonstilgang og åpnere prosesser. Dette vil kunne stimulere jernbanemarkedet slik at det blir mer effektivt. Flere aktører på jernbanen kan også medføre et økt koordineringsbehov, men dette ivaretas allerede i stor grad av Bane NOR. Tydeligere regler om markedsovervåking er videre egnet til å skape større sikkerhet for at aktørene ikke diskrimineres i strid med jernbanelovgivningen.

Ny forskrift om sikkerhet og tekniske forhold ved jernbanen

Forskriftsutkastet inneholder først og fremst myndighetsbestemmelser og bestemmelser som viderefører gjeldende rettstilstand om meldermyndigheter og samsvarsvurderingsorganer. De materielle bestemmelsene vil fastsettes av Statens jernbanetilsyn i medhold av forskriftshjemlene, og de økonomiske og administrative konsekvensene av gjennomføringen av nytt sikkerhetsdirektiv og nytt samtrafikkdirektiv vil derfor beskrives i forbindelse med dette, se også Prop. 101 LS (2019-2020) kapittel 19.2 og 19.3.

Den foreslåtte gjennomføringen av den nye ERA-forordningen vil medføre en del administrative og økonomiske konsekvenser for private og offentlige aktører. Det nasjonale

bidraget for deltagelse i byråets arbeid vil ikke bli påvirket av de nye oppgavene som er lagt til byrådet, siden de nye oppgavene vil finansieres med saksbehandlingsgebyr. Som det går frem av Prop. 101 LS (2019-2020) kapittel 19.1 vil de nærmere konsekvensene for Statens jernbanetilsyn avhenge av hvordan samarbeidet med byrådet vil foregå etter samarbeidsavtalen som skal inngås. Videre vil det være anledning for Statens jernbanetilsyn til å kreve refundert kostnader som er påløpt i forbindelse med bistand i byråets saksbehandling. Det er ennå ikke avklart om tilsynet vil kreve slik refusjon, eller hvilket omfang disse kostnadene vil ha. Samlet sett har Statens jernbanetilsyn lagt til grunn at gjennomføringen av fjerde jernbanepakke ikke vil medføre vesentlige besparelser eller økte kostnader, men kan dekkes innenfor gjeldende budsjettrammer.

Jernbaneforetak med virksomhet i flere land enn Norge, vil kunne regne med visse administrative besparelser som følge av at de bare behøver å søke via den felles saksbehandlingsportalen (one-stop-shop). I tillegg må man kunne regne med administrative besparelser ved at søknadsprosessene for de nasjonale sikkerhetsmyndighetene blir mer enhetlige. Men byrådet vil kreve et saksbehandlingsgebyr, og dette følger faste satser i henhold til forordning (EU) 2018/764. Søkere med virksomhet i flere stater har tidligere måttet betale gebyr til f.eks. svenske myndigheter for saksbehandling der. Dette vil de nå slippe, og i stedet måtte betale gebyr til ERA. Det er sterkt varierende hvor stort saksbehandlingsgebyret til ERA kan bli fra sak til sak, og dette vil avhenge av virksomhetens størrelse, antall stater virksomheten skal foregå i osv. Det vil ikke nødvendigvis bli et større saksbehandlingsgebyr for ERA enn det som man evt. må betale samlet til andre lands myndigheter fra før.

[Endringer i forskriften som gjennomfører kollektivtransportforordningen](#)

De foreslåtte endringene som omhandler jernbane antas å få ubetydelige konsekvenser, fordi Jernbanedirektoratet allerede inngår kontrakter om offentlig tjenesteyting av jernbanepassasjertjenester i tråd med forordningens bestemmelser, som del av regjeringens transportpolitikk. Jernbanedirektoratet har allerede tilpasset sine rutiner for kontraktsinngåelser til forordningens innhold.

Forslaget til ny § 1 a tillegger Statens jernbanetilsyn en oppgave som de ikke har fra tidligere. I lys av antallet anbudskonkurranser og hyppigheten av dem, kan det ventes at det vil være et lite antall slike saker som vil måtte vurderes av tilsynet. Departementet legger til grunn at dette kan gjøres innenfor gjeldende budsjettrammer.

For fylkeskommunene som vedkommende myndigheter vil de ovenfor omtalte endringene som ikke bare omhandler jernbanekontrakter medføre visse nye administrative rutiner. Departementet kan i utgangspunktet ikke se at disse nye forpliktelsene har et omfang som gjør at det ikke kan dekkes innenfor gjeldende budsjettrammer, eller at endringene vil medføre behov for endring i vederlaget for å oppfylle den offentlige tjenesteforpliktelsen etter de inngåtte kontraktene.