

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Att.:

Saksbehandler: Mathilde K. Berg, 22995964
Vår ref.: 23/2340-2
Deres ref.:
Dato: 08.12.2023

Forslag til endringer i jernbaneforskriften - høringsinnspill fra Statens jernbanetilsyn

1. Innledning

Statens jernbanetilsyn (SJT) viser til Samferdselsdepartementets (SD) høringsbrev av 27. oktober 2023 om forslag til endringer i jernbaneforskriften.¹

Statens jernbanetilsyn er markedsovervåker på jernbaneområdet, og skal bidra til et effektivt jernbanemarked med sunn konkurranse og likeverdige vilkår. Det er gitt nærmere bestemmelser om markedsovervåkingsorganets oppgaver og kompetanse i jernbaneloven² § 11 a og jernbaneforskriften kapittel 11. SJT som markedsovervåker fører tilsyn med bestemmelsene i jernbaneforskriften om konkurransen i markedene for jernbanetransport.

Etter det vi forstår er formålet med endringene i forskriften er å gi tydeligere rolle- og ansvarsdeling, legge et bedre grunnlag for sterkere statlig styring og dermed skape rammer for et bedre togtilbud til de reisende og godskundene. I tillegg innebærer forslaget noen endringer for å tydeliggjøre avgiftsreglene i jernbaneforskriften. Høringsnotatet er i stor grad basert på en rapport om kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i sektoren, utarbeidet av KPMG for SD.

Vi gir først noen overordnede kommentarer til høringen, og deretter kommentarer til enkelte av de bestemmelsene departementet har foreslått.

2. Overordnede kommentarer

SJT viser til [vårt innspill til KPMG-rapporten](#) av 7. september 2023, der vi blant annet påpeker at det er en mangel ved rapporten at den ikke vurderer de regulatoriske rammer om blant annet organisering, fordeling av oppgaver og roller i jernbanesektoren. Disse regulatoriske rammene

¹ Forskrift 30. juni 2021 nr. 2315 om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften).

² Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. av 11. juni 1993 nr. 100 (jernbaneloven).

følger av direktiv 2012/34/EU,³ som endret ved direktiv 2016/2370.⁴ Direktivet er implementert i Norge i jernbaneforskriften, og tatt inn i EØS-avtalen.

Slik vi oppfatter høringsforslaget om endringer i jernbaneforskriften, følger det opp politiske ønsker og målsetninger for transportområdet. Dette gjelder særlig henvisninger til regjeringens «offensive» jernbanepolitikk og Hurdalsplattformen.

Jernbaneforskriften er en implementering av direktiv 2012/34/EU om et felles europeisk jernbaneområde, endret ved direktiv 2016/2370. I gjennomføringen av direktivene har Norge lagt seg tett opp til direktivtekstene. På denne måten nyter Norge godt av blant annet felles domstolspraksis fra EU og praksis fra EU-landene, i forståelsen av jernbaneforskriften. Vi påpeker at tolkninger av direktivbestemmelsen fra EU er svært viktige for SJT som markedsovervåkeres forståelse av jernbaneforskriften, på grunn av et begrenset omfang av andre rettskilder. For SJT er det derfor svært viktig at det ikke gjøres endringer som er egnet til å skape uklarheter i forhold til en EU-harmonisert jernbaneforskrift. SJT mener derfor at det er problematisk at norske politiske signaler og føringer for statlig styring får såpass stor plass i forslag til endringer i jernbaneforskriften. Vi foreslår derfor at disse ikke tas inn i jernbaneforskriften.

Vi viser i den forbindelse også til at det vil bli utfordrende å vurdere betydningen av de nye nasjonale bestemmelsene som er foreslått, og høringsnotatet i seg selv, i vurderingen av problemstillinger knyttet til bestemmelsene i jernbaneforskriften og i tolkningen av reglene som allerede er der i dag og som vil bli gjennomført. Dette gjelder særlig for formålsbestemmelsen som foreslås, i forhold til vårt formål som markedsovervåkere som allerede fremgår av jernbaneforskriften § 11-1 som implementerer direktiv 2012/34/EU med senere endringer. Vi understreker i denne sammenheng at det er viktig at det ikke skapes uklarheter med hensyn til SJT som markedsovervåkere sin uavhengige stilling, som følger av jernbaneloven § 11 a (2).

SJT oppfatter at bakgrunnen for å ta inn de foreslåtte bestemmelsene i jernbaneforskriften, om politiske mål og statlig styring av sektoren, er skape notoritet, bedre samhandling og publisitet rundt dette. Etter SJTs syn vil en bedre og like tydelig løsning være å fastsette bestemmelser om politiske mål for sektoren, samt organisatoriske og styringsmessige forhold, gjennom en egen nasjonal forskrift om felles instruks fra departementet. I denne forbindelse viser vi også til at det allerede i dag er finnes en slik instruks i [forskrift](#) for regulering av Jernbanedirektoratet.

En tanke er derfor at en slik «styringsinstruks» i forskriftsform utvides til også omfatte departementets styring av Bane NOR og Jernbanedirektoratet, avtaleforholdet mellom direktoratet og Bane NOR, samt øvrige regler om organisatoriske og styringsmessige forhold som nå foreslås tatt inn i jernbaneforskriften. En naturlig følge av dette vil også være å flytte formålsbestemmelsen, som nå foreslås tatt inn i jernbaneforskriften, til en slik «styringsinstruks» for jernbanesektoren. I en slik forskrift vil departementet som lovgivere også ha større grad av spillerom, som åpner for at det kan dersom ønskelig innføres ytterligere politiske- og styringsmessige signaler og verktøy, så lenge reglene som følger fra EU om jernbanemarkedet overholdes. Et eksempel på dette er Bane NORs uavhengighet som infrastrukturforvalter i flere sammenhenger.

³ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2012/34/EU av 21. november 2012 om opprettelse av et felles europeisk jernbaneområde.

⁴ 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.

På denne måten vil jernbaneforskriften også fremstå som en mer rendyrket implementering av nevnte direktiver, uten særnorske bestemmelser. Dette mener vi skaper et mer tydelig skille mellom norske regler og regler som kommer fra EU.

SJT er ellers positive til en tydeliggjøring av Bane NORs og direktoratets oppgaver slik at deres roller og ansvar kommer tydelig frem, men vi mener som sagt at dette er bestemmelser som passer bedre et annet sted enn i jernbaneforskriften. Det er uansett viktig at slike bestemmelser er i samsvar med blant annet bestemmelser om oppgaver og uavhengighetskrav som gjelder for Bane NOR som infrastrukturforvalter etter EU-direktivene.

3. Kommentarer til de enkelte bestemmelsene

Ny § 1-1a. Formål

SD foreslår å innføre en formålsparagraf for jernbaneforskriften. Departementets forslag er en formålsbestemmelse som sier at jernbaneforskriften skal tydeliggjøre roller og ansvar i sektoren og legge til rette for at aktørene bidrar til at statens jernbanepolitiske mål nås. Disse målene skal bidra til et hensiktsmessig person- og godstogtilbud og skal fremgå av nasjonal transportplan (NTP) og øvrige styringsdokumenter fra departementet.

SJT er kritisk til den foreslåtte formålsbestemmelsen. Departementet foreslår at formålet med reglene i jernbaneforskriften skal være å bidra til å nå statens jernbanepolitiske mål. Disse målene er ikke angitt i formålsbestemmelsen, men skal fremgå av NTP og øvrige styringsdokumenter fra departementet. Etter SJTs syn vil det være utfordrende å tolke bestemmelsene i jernbaneforskriften i lys av den foreslåtte formålsbestemmelsen, for eksempel reglene om fordeling av infrastrukturkapasitet i kapittel 8 og 9 eller reglene om avgifter i kapittel 6. Å tolke jernbaneforskriftens bestemmelser i lys av denne formålsparagrafen kan også by på praktiske utfordringer, ettersom det er uklart hva statens jernbanepolitiske mål faktisk er. I tillegg vil det by på juridiske utfordringer, ettersom statens jernbanepolitiske mål vil endre seg avhengig av politikk.

Vi vil peke på at det kan være motstrid mellom formål og bestemmelser som fremgår av direktiv 2012/34/EU, og statens jernbanepolitiske mål, avhengig av hva statens jernbanepolitiske mål er. Direktivet er som nevnt tatt inn i norsk rett gjennom EØS-avtalen, og har en rekke bestemmelser i fortalen som belyser formålet med bestemmelsene som jernbaneforskriften implementerer, herunder mål om effektive og velfungerende markeder, konkurransenøytralitet og et felleseuropeisk jernbaneområde. Dersom jernbaneforskriften skal ha en formålsbestemmelse, mener vi formålet må ligge tettere opptil det som fremgår av direktivet.

SJT foreslår derfor følgende formålsparagraf:

§ 1-1a. Formålet til virksomhetene

Effektiv ressursbruk og velfungerende jernbanemarkeder skal være førende for beslutninger hos virksomhetene.

Alternativt foreslår SJT at det ikke tas inn en formålsbestemmelse i jernbaneforskriften § 1-1a, eller at denne flyttes til den foreslåtte «styringsforskriften», jf. vårt forslag i punkt 2 ovenfor.

Uansett bør formålsbestemmelsen presisere at formålet ikke gjelder SJT som markedsovervåkingsorgan, da formålene med markedsovervåking og våre oppgaver fremgår av jernbaneforskriften § 11-1 og direktivet.

Vi minner videre om at vi skal være et uavhengig tilsynsorgan, jf. jernbaneloven § 11a (2) og jernbaneforskriften § 11-2. Det er problematisk om vi skal være underlagt de til enhver tid gjeldende transportpolitiske målsettingene.

Endret § 1-2 om oppdragsbrev til infrastrukturforvalter

Departementet foreslår å innføre årlige oppdragsbrev til infrastrukturforvalter. SJT foreslår at nye bestemmelser om oppgaver og ansvar til Bane NOR som infrastrukturforvalter heller reguleres i dette oppdragsbrevet, enn i jernbaneforskriften. Som beskrevet i punkt 2 ovenfor, mener vi den beste løsningen vil være flytte denne bestemmelsen over til «styringsforskriften».

I § 1-2 (1) står det at oppdragsbrevet skal omtale de «sektorpolitiske målene» for foretaket. Begrepet sektorpolitiske mål er uklart. Vi foreslår at dette ikke benyttes. Alternativt at begrepet defineres i jernbaneforskriften § 1-7.

SJT viser for øvrig til våre innspill til utkast til oppdragsbrev.

Endret § 1-6 om Jernbanedirektoratets oppgaver

Departementet foreslår å forskriftsfeste Jernbanedirektoratets oppgaver og ulike roller. SJT foreslår at direktoratets oppgaver heller fremgår av tildelingsbrev eller andre styrende dokumenter, enn jernbaneforskriften. Direktoratets oppgaver som vedkommende myndighet kommer allerede til uttrykk i diverse regelverk. For eksempel enkelte bestemmelser i jernbaneforskriften slik som § 3-2, ulike bestemmelser i forordning (EF) 1370/2007 (kollektivtransportforordningen) og forskrift om billettering ved jernbanetransport. Som beskrevet i punkt 2 ovenfor, mener vi den beste løsningen vil være flytte denne bestemmelsen over til «styringsforskriften».

Endret § 3-2 første ledd om avtale mellom vedkommende myndighet og infrastrukturforvalter

SJT påpeker innledningsvis at § 3-2 første ledd andre setning har falt ut av forslaget i høringsutkastet. Vi antar dette ikke var hensikten.

Vår anbefaling er at forslaget i § 3-2 første ledd andre setning i høringsutkastet strykes. Denne setningen går ut på at avtalen skal ta utgangspunkt i rammer og vilkår angitt i oppdragsbrev og tildelingsbrev. Jernbaneforskriften § 3-2 tar inn artikkel 30 (2) og (3) i norsk rett, og vi foreslår at ordlyden i bestemmelsen ligger tett opp til ordlyden i direktivet slik den gjør i dag.

Endret § 3-4 første ledd om infrastrukturforvalters uavhengighet

Departementet foreslår i § 3-4 å legge til at infrastrukturforvalter har ansvaret for utviklingen av jernbaneinfrastrukturen innenfor rammene av oppdragsbrev og avtale med direktoratet etter § 3-2. Vi foreslår at denne endringen strykes fordi den ikke er i samsvar med hva som ligger "utvikling av jernbaneinfrastrukturen" i jernbaneforskriften § 1-7 bokstav d). Videre griper dette også inn i infrastrukturforvalters uavhengighet slik dette fremkommer av artikkel 7a i direktiv 2012/34 som endret ved direktiv 2016/2370.

Vi foreslår også at det i siste setning i § 3-4 første ledd står «(...) ivaretagelsen av de grunnleggende funksjonene som definert i § 1-7 bokstav i». Dersom det står «jf. § 1-7 bokstav

i» kan det tolkes som at hjemmelen for setningen i § 3-4 er § 1-7 bokstav i. Vi forstår dette kun er ment som en henvisning til definisjonen.

Endret § 3-6 om særskilte krav til infrastrukturforvalters drift

SJT er positive til en bestemmelse som regulerer Bane NORs forvaltning av jernbaneeiendom, slik som foreslått i ny § 3-6 (3). SJT mener at det også bør fremkomme, som en overordnet føring fra SD til Bane NOR, at midlene som Bane NOR får fra eiendomsdrift skal eller kan brukes i andre deler av Bane NOR. Dette betyr at inntektene Bane NOR får fra sin eiendomsdrift skal eller kan brukes på vedlikeholdsarbeid etc. Det vil også kunne føre til at Bane NOR ikke trenger å kreve inn like høye avgifter i form av påslag fra jernbaneforetakene, fordi de får dekket sine utgifter gjennom andre midler i Bane NOR. Det betyr videre at midlene som Bane NOR trenger fra departementet vil kunne reduseres.

SJT foreslår at dette eventuelt tas inn i en ny bestemmelse i «styringsforskriften» som foreslått ovenfor i punkt 2, slik at det er et klart skille mellom bestemmelsen følger i direktivet, og hva som er nasjonale regler.

Endret § 5-1 om nettveiledningen/netterklæringen

SJT støtter forslaget om å endre begrepet «nettveiledning» til «netterklæring», og tydeliggjøre i § 5-1 at informasjonen i netterklæringen er bindende for infrastrukturforvalter. Dette vil styrke jernbaneforetakenes og andre søkeres rettigheter overfor infrastrukturforvalter. I tillegg vil det være lettere for foretakene å planlegge sin virksomhet basert på informasjonen som gis i nettveiledningen.

I høringsnotatets punkt 5.9.2 på side 31 er det antydnet at nettveiledningens bindende effekt er en følge av avtalerelasjonen mellom jernbaneforetak og infrastrukturforvalter etter jernbaneforskriften § 10-1. SJT bemerker at vår forståelse av jernbaneforskriften er at reglene om nettveiledningen i kapittel 5 i seg selv, sammenholdt med formålsbestemmelser som fremgår av fortalen til direktiv 2012/34, danner grunnlaget for nettveiledningens bindende karakter. Et eventuelt avtaleforhold vil imidlertid være et tilleggsmoment for nettveiledningens bindende virkning.

Endret § 6-3 om påslag/unntak fra avgiftsprinsippene

SJT støtter departementets forslag om å tydeliggjøre at påslag er et unntak fra avgiftsprinsippene, slik som det fremgår av direktiv 2012/34/EU artikkel 32. Dette gjør det tydeligere at påslag er en avgift infrastrukturforvalter kan kreve inn, men ikke skal, etter de har beregnet og innkrevd avgifter som oppstår som en direkte følge av den enkelte tog tjenesten. Dersom Bane NOR ikke oppnår full dekning for sine kostnader, kan de beregne og fastsette påslag etter de strenge reglene for dette i jernbaneforskriften § 6-3. Videre støtter vi en tydeliggjøring av at departementet fastsetter de budsjettmessige og regulatoriske rammene for infrastrukturavgifter.

Forslaget til § 6-3 (1) i høringsutkastet kan imidlertid medføre noen uklarheter ved tolkning av bestemmelsen. Første setning i foreslått § 6-3 første ledd kan lett misforstås. Vi foreslår at det tydeliggjøres at det ikke er metoder eller satser departementet skal godkjenne, men kun inntektsrammen. I tillegg foreslår vi at det heller presiseres i § 6-3 (6) at fristen i sjette ledd også gjelder departementets fastsettelse av inntektsramme.

Endret § 10-1 om avtaler med infrastrukturforvalter

Departementet foreslår å presisere i § 10-1 at jernbaneforetak skal inngå avtale med infrastrukturforvalter som gir sistnevnte nødvendige trafikkdata «og annen relevant informasjon». Det er uklart hva som regnes som «annen relevant informasjon» i denne sammenhengen. SJT anbefaler at dette endringsforslaget strykes. Avtalen etter § 10-1 er en avtale jernbaneforetak er nødt til å inngå for å kunne bruke infrastrukturen, og vi mener det bør være klart hva kravet til avtalen er slik at avtalen ikke blir til ulempe for jernbaneforetakene.

4. Avsluttende kommentarer

SJT bistår gjerne departementet med konkrete forslag til justerte bestemmelser i forskriften. Vi kan også utdype innspillene våre dersom departementet ønsker det.

Med hilsen

Mona Ljunggren

avdelingsdirektør, markedsovervåking

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur