

Ny forskrift om tilgang til serviceanlegg og jernbanerelaterte tjenester - høringsnotat

1 Innledning

Statens jernbanetilsyn (tilsynet) sender med dette forslag til utfyllende bestemmelser til jernbaneforskriften ut på høring.¹ Forslaget omfatter en ny nasjonal forskrift om tilgang til serviceanlegg og jernbanerelaterte tjenester hvor reglene i *forordning (EU) 2017/2177 av 22. november 2017* (forordningen) er innarbeidet.² Det er også inntatt fristbestemmelser om besvarelse av jernbaneforetaks anmodninger om tilgang til og tilbud om tjenester i serviceanlegg.

Den någjeldende jernbaneforskriften er utformet med henblikk på å gjennomføre relevante deler av *direktiv 2012/34/EU av 21. november 2012 om etablering av et felles europeisk jernbaneområde* (direktivet) i Norge. I *Prop. 8 L (2016–2017) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), Endringer i jernbaneloven og jernbaneundersøkelsesloven (gjennomføring av direktiv 2012/34/EU mv.)*, uttalte Samferdselsdepartementet (departementet) at «[d]irektivet er ikke ennå tatt inn i EØS-avtalen, men departementet finner det hensiktsmessig å likevel gjennomføre direktivet i norsk rett nå».³ Stortingets transportkomité støttet dette i *Innst. 93 L (2016–2017) Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Endringer i jernbaneloven og jernbaneundersøkelsesloven (gjennomføring av direktiv 2012/34/EU mv.)*⁴, og Stortinget vedtok på denne bakgrunn de nødvendige endringene i jernbaneloven for å kunne gjennomføre direktivet.⁵ Det fremgår i tråd med dette av høringsnotatet til forskriftsforslaget som senere ble innført at «en stor del av forslaget går ut på å gjennomføre direktiv 2012/34/EU av 21. november 2012 om etablering av et felles europeisk jernbaneområde (heretter direktivet) i norsk rett».⁶

Direktivbestemmelsene som skal sikre tilgang til serviceanlegg og tjenester i disse er altså ment gjennomført gjennom jernbaneforskriften. Tilsynet vurderer på det nåværende tidspunkt at det også er behov for å innta forordningens regler i en nasjonal forskrift. Bakgrunnen for dette er at tilsynet gjennom markedsovervåking og klagebehandling har erfart at det behov for utdypende bestemmelser til reglene som er inntatt i jernbaneforskriften § 4-2 flg. Forordningen stiller blant annet klarere krav til publisering av informasjon fra drivere av serviceanlegg om hvilke tjenester som ytes i de ulike anleggene, priser, rabatter etc. Transparens om tilbudet og vilkår er viktig for å ivareta direktivets formål om ikke-diskriminerende tilgang. Forordningen etablerer videre mer presise regler om behandling av søknader og kapasitetskonflikter mv. Tilsynet vurderer på denne bakgrunn også at en fastsettelse av forordningens regler som nasjonal forskrift vil bidra til å ivareta formålene bak at norske myndigheter vedtok å gjennomføre direktivet i norsk rett forut for at det er inntatt i EØS-avtalen. I lys av at godsmarkedene og markedene for internasjonal passasjertransport er åpnet for tilgang, jf. jernbaneforskriften § 2-1 bokstav c) og d), og at det også for innenlands passasjertrafikk vil etablere seg foretak med utenlandske morselskap som følge av konkurranseutsettingen, fremstår det videre som bedre begrunnet å innta forordningens regler enn å utarbeide et særnorsk regelverk.

¹ Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften), FOR-2016-12-20-1771.

² COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2017/2177 of 22 November 2017 on access to service facilities and rail-related services, OJ L 307/1, 23.11.2017.

³ På side 5 under punkt 1, *Proposisjonens hovedinnhold*.

⁴ På side 2.

⁵ Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven), LOV-1993-06-11-100.

⁶ Samferdselsdepartementets høringsnotat av 8. november 2016 på side 1. Direktivbestemmelsene knyttet til lisens mv. er gjennomført gjennom *forskrift om lisens, sikkerhetssertifikat, sikkerhetsgodkjenning og andre forhold relatert til sikkerheten på jernbanen* (lisensforskriften). Det fremgår av forskriftsspeilet som ble sendt ut sammen med det opprinnelige forskriftsforslaget av 18. mai 2015 hvilke direktivbestemmelser som er gjennomført i de ulike paragrafene.

Forordningen utgjør en såkalt gjennomføringsforordning (implementing regulation) som begrenser seg til å utdype og presisere allerede gjennomførte direktivbestemmelser, herunder også om markedsovervåkingsorganets oppgaver. Tilsynet vurderer derfor å kunne innarbeide forordningens regler i en nasjonal forskrift med hjemmel i jernbaneforskriften § 1-2 (6).

Tilsynet skal i henhold til jernbaneforskriften § 4-3 (1) fastsette en frist som gjelder for drivere av serviceanlegg for å besvare anmodninger fra jernbaneforetak om tilgang til og tilbud om tjenester i anlegg nevnt i § 4-2. Disse anleggene omfatter:

- a) *stasjoner for passasjerer, herunder bygninger og andre anlegg, også for formidling av reiseinformasjon og egnede lokaler for billettsalg*
- b) *godsterminaler*
- c) *skiftestasjoner og skifteanlegg*
- d) *hensettingsspor*
- e) *vedlikeholdsanlegg, unntatt anlegg for omfattende vedlikehold av høyhastighetstog eller andre typer rullende materiell som krever særskilte anlegg*
- f) *andre tekniske anlegg, herunder rengjørings- og vaskeanlegg*
- g) *havneanlegg som er knyttet til jernbanevirksomhet*
- h) *avlastningsanlegg*
- i) *påfyllingsanlegg for drivstoff og forsyning av drivstoff i disse anlegg.*

Tilsynet foreslår av lovtekniske hensyn å innta en fristbestemmelse i henhold til § 4-3 (1) i forskriften, ettersom dette vil sikre at reglene er tilgjengelige samlet. Det er i fristbestemmelsen foretatt presiseringer for å sikre sammenheng med forordningens regler om frister. Tilsynet har i forlengelsen av dette også fastsatt en fristbestemmelse om tjenester og anlegg som nevnt i jernbaneforskriften § 4-4 og § 4-5:

§ 4-4. Tilleggstjenester

(1) Dersom den som driver serviceanlegg tilbyr følgende tjenester, skal tjenestene tilbys på ikke-diskriminerende vilkår til alle jernbaneforetak som anmoder om dem:

- a) *kjørestrøm*
- b) *forvarming av passasjertog*
- c) *skreddersydde kontrakter om kontroll av transport av farlig gods eller assistanse til drift av spesialtransport.*
- (...)*

§ 4-5. Ekstratjenester

(1) Jernbaneforetak kan anmode infrastrukturforvalter eller den som driver serviceanlegg om følgende ekstratjenester:

- a) *adgang til telekommunikasjonsnett*
- b) *framskaffelse av tilleggsopplysninger*
- c) *teknisk kontroll av rullende materiell*
- d) *billettsalg på stasjoner for passasjerer*
- e) *omfattende vedlikeholdstjenester som leveres i vedlikeholdsanlegg beregnet for høyhastighetstog eller andre typer rullende materiell som krever særskilte anlegg.*
- (...)*

2 Forslaget innfører ikke noen del av den fjerde jernbanepakken

EUs fjerde jernbanepakke er en samling med lovgivning fra 2016 utformet for å fullføre det indre markedet for jernbanetjenester i Europa. Den fjerde jernbanepakken er ikke gjennomført i Norge, og det finnes informasjon om status for den politiske behandlingen av pakken på regjeringens hjemmesider.⁷

Forordningen utgjør som nevnt en gjennomføringsforordning til direktivbestemmelser som allerede er gjennomført i norsk rett, og er således ikke del av den fjerde jernbanepakken. De foreslåtte fristbestemmelsene utgjør videre en oppfyllelse av en plikt som tilsynet har etter jernbaneforskriften § 4-3 (1). Forskriftsforslaget innebærer dermed ikke at noen del av den fjerde jernbanepakken inntas i norsk rett.

3 Oversikt

3.1 Utfyllende bestemmelser om tilgang til serviceanlegg og jernbanerelaterte tjenester

Forordningen etablerer mer detaljerte regler om tilgang til serviceanlegg og jernbanerelaterte tjenester. Formålet er å sikre at aktørene i praksis oppnår den tilgangen som direktivet stiller krav om, og som i Norge skal være sikret gjennom jernbaneforskriften. Gjennomgangen i dette punkt 3.1 er ment å gi en overordnet introduksjon til forordningens innhold, og må leses i sammenheng med de nærmere kommentarene til de enkelte bestemmelsene i punkt 4.

Transparens om tilbud og vilkår er viktig for å støtte opp under direktivets regler om ikke-diskriminerende tilgang. For å oppnå dette inneholder forordningen blant annet nærmere krav til publisering av informasjon fra drivere av serviceanlegg om hvilke tjenester som ytes i de ulike anleggene, priser, rabatter mv. Infrastrukturforvalter skal også gi samlet informasjon om tilknyttede serviceanlegg. For å unngå uforholdsmessige administrative byrder for serviceanlegg som er av minimal betydning i denne sammenhengen, gir forordningen likevel muligheter for å unnta slike anlegg fra (deler av) forordningen.

Forordningen stiller også nærmere krav til samarbeid mellom infrastrukturforvaltere og drivere om samordning av fordeling av infrastrukturkapasitet og kapasitet/tjenester i serviceanlegg, ettersom tilgang til sporet er nødvendig for å komme til og fra serviceanlegget. I tilfeller hvor privat infrastruktur inn til serviceanlegget eies av andre enn driver, eller et serviceanlegg drives av ulike aktører, er det viktig at det foregår en koordinering mellom de ulike aktørene. Forordningen tydeliggjør også at driverne ikke skal kunne tvinge en søker å kjøpe flere tjenester enn det han faktisk trenger.

Serviceanlegg for jernbanevirksomhet må ligge i tilknytning til jernbaneinfrastruktur. Dette gjør at det er begrensninger på hvor det kan bygges anlegg, og det kan derfor være knapphet på anlegg. På denne bakgrunn er det sentralt at eksisterende anlegg utnyttes optimalt. Jernbaneforskriften § 4-6 jf. jernbaneloven § 5 (3) gjennomfører direktivets bestemmelser om at anlegg som ikke er i bruk må tilbys for leie/leasing, og forordningen inneholder nærmere regler om tidsfrister og fremgangsmåte i denne forbindelse.

⁷ https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/jernbane_og_jernbanetransport/sporsmal-og-svar-om-fjerde-jernbanepakke/id2606760/, oppdatert 27. mai 2019.

For anlegg som er i drift er det viktig å regulere situasjoner hvor en driver mottar kolliderende anmodninger om tilgang. I henhold til forordningen kan driver foreslå endringer, slik at flere av anmodningene kan imøtekommes. Der det fortsatt er konflikt kan driver videre bruke prioriteringskriterier. Disse prioriteringskriteriene må være publisert i beskrivelsen av serviceanlegget (service facility statement) eller i infrastrukturforvalters nettveiledning. Ved avslag på en anmodning skal driver bidra til å finne et tilfredsstillende alternativ i et annet serviceanlegg.

Der en søker klager til markedsovervåker oppstiller forordningen nærmere momenter som markedsovervåker må ta hensyn til i sin vurdering av klagen. Markedsovervåker fører også tilsyn med den publiserte beskrivelsen og kriteriene i denne.

3.2 Frist for besvarelse av anmodninger fra jernbaneforetak om tilgang til og tilbud om tjenester i serviceanlegg

Det følger av jernbaneforskriften § 4-3 (1) første punktum at:

(1) Anmodning fra jernbaneforetak om tilgang til og tilbud om tjenester i anlegg nevnt i § 4-2 skal besvares innen en frist fastsatt av Statens jernbanetilsyn.

Tilsynet har altså ikke fastsatt noen slik frist på det nåværende tidspunkt. Samtidig følger det eksplisitt av forordningen artikkel 9 nr. 3 at en slik frist skal være fastsatt forut for publiseringen av den første nettveiledningen som er omfattet av forordningen.

Tilsynet vurderer altså at det er vesentlige lovtekniske fordeler forbundet med å innarbeide fristbestemmelsen og forordningen i samme forskrift, ettersom dette vil bidra til at regelverket er tilgjengelig samlet. Tilsynet har på denne bakgrunn inntatt et utkast til fristbestemmelse etter § 4-3 (1) i forslaget til ny forskrift. Tilsynet har i forlengelsen av dette videre funnet grunn til å fastsette en fristbestemmelse som omhandler tjenester og anlegg som nevnt i §§ 4-4 og 4-5.

4 Kommentarer til de enkelte bestemmelsene

4.1 Bestemmelsene i §§ 1 til 17

Utkastet til forskrift inneholder generelle bestemmelser i §§ 1 og 2. Det følger av § 1 at forordningen gjelder som nasjonal forskrift, mens det i § 2 presiseres at forordningens fortale ikke utgjør bindende rettsregler. Det er derfor heller ikke inntatt tilpasninger av forordningens fortale i utkastet.

Utkastets §§ 3 til 13 inneholder nærmere bestemmelser om tilpasninger av forordningen.

Tilpasningene medfører at henvisninger til direktivet i forordningens artikler, må leses som henvisninger til de korresponderende bestemmelsene i jernbaneforskriften.

Tilpasningsbestemmelsene kan ses på bakgrunn av forskriftsspeilet departementet utarbeidet i forbindelse med høringen av utkastet til den någjeldende jernbaneforskriften, som også er vedlagt i høringen.⁸ Det er videre inntatt tilpasninger knyttet til begrepsbruk.

Den nye fristbestemmelsen etter jernbaneforskriften § 4-3 (1) er foreslått inntatt som § 14. Ved fastsettelsen av fristens lengde har tilsynet sett hen til en rapport fra IRG Rail hvor fristfastsettelsen i ulike europeiske land er undersøkt.⁹ Tilsynet har også vektlagt at det norske jernbanemarkedet er relativt lite og oversiktlig, men at det til dels er knapphet på anlegg. Fristen er utformet med et utgangspunkt om at forespørsler skal besvares innen 20 dager, men slik at det etter omstendighetene

⁸ Forskriftsspeilet var vedlagt i den først høringsrunden: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-nye-jernbaneforskrift/id2396466/>

⁹ Rapporten er tilgjengelig på følgende lenke: file:///C:/Users/as166/Downloads/IRG-Rail_18_9_-_Report_on_time_limits.pdf

gjelder en rettslig plikt til å svare raskere enn dette. Det er også inntatt enkelte presiseringer som ellers måtte ha vært lest ut av forordningen.

Det er i utkastet til § 14 (3) videre inntatt et forslag til fristbestemmelse vedrørende anmodninger i tilknytning til ad-hoc søknader om ruteleier, som etablerer en betydelige kortere frist på fem virkedager. Dette er i tråd med forordningens utgangspunkt i fravær av andre frister om slike forespørsler.

Forordningen artikkel 9 inneholder også reguleringer av plikten til å besvare anmodninger som gjelder tjenester og anlegg som nevnt i jernbaneforskriften §§ 4-4 og 4-5. Tilsynet har på denne bakgrunn funnet grunn til også å foreslå en fristbestemmelse om slike forespørsler i § 15.

Tilsynet ber særlig om innspill til om fristbestemmelsene synes passende, herunder om det bør innarbeides presiseringer som legger opp til lengre eller kortere frister. Det kan i denne forbindelse være aktuelt å stille krav til at en fristforlengelse skal godkjennes av tilsynet.

Tilsynet understreker at fristene knytter seg til et reelt svar på den innholdsmessige forespørselen, og at det ikke vil være tilstrekkelig å gi svar av typen «henvendelsen er mottatt» eller lignende.

Det er videre tatt inn tilpasninger om ikrafttredelse i utkastets § 16. Bestemmelsen reflekterer artikkel 17 i forordningen, men medfører at reglene gjelder fra et senere tidspunkt i Norge enn i medlemslandene hvor forordningen trådte i kraft i 2019. Det er foreslått to ikrafttredelsestidspunkter hvor regelen om unntak i artikkel 2 trer i kraft tidligere enn forordningen for øvrig. Bakgrunnen for dette er at et slikt skille åpner for å levere og behandle søknader om unntak fra forordningen før den for øvrig trer i kraft. Dette er også systematikken etter forordningen artikkel 17, som altså ikke vil gjelde i Norge. Bestemmelsen må leses på bakgrunn av avsnitt 20 i fortalen, og innebærer at den relevante nettveiledningen som informasjon i henhold til forordningen må innarbeides i er nettveiledningen for R22 (med oppstart i desember 2021). I den mellomliggende perioden vil drivere av serviceanlegg måtte forholde seg til kravene som allerede gjelder etter jernbaneforskriften.

Den avsluttende bestemmelsen i utkastet § 17 regulerer den rettslige statusen til de ulike språkversjonene av forordningen, og inneholder i forlengelsen av dette lenker til to offisielle språkversjoner og en uoffisiell norsk oversettelse. Bestemmelsen må ses i sammenheng med utkastet § 1, som fastslår at forordningen gjelder som norsk rett med de tilpasninger som følger av forskriften.

4.2 Nærmere om § 1 – forordningens regler

Artikkel 1 – Innhold og virkeområde

Artikkel 1 første ledd presiserer at forordningen etablerer bestemmelser om fremgangsmåten og kriteriene for tilgang til nærmere angitte jernbanerelaterte tjenester i nærmere angitte serviceanlegg.

Det følger av artikkel 1 annet ledd at søkerbegrepet i forordningen («applicant») må forstås som en henvisning til definisjonen av «jernbaneforetak», med mindre nasjonal rett åpner for at andre enn jernbaneforetak har rett til å be om tilgang til serviceanlegg og jernbanerelaterte tjenester i disse. Det er i Norge ikke åpnet for at andre enn jernbaneforetak har rett til å be om slik tilgang, jf. jernbaneforskriften § 4-2 flg.

Artikkel 2 – Unntak

Det oppstilles flere muligheter for at drivere av serviceanlegg kan unntas fra bestemmelser i forordningen. Det vil kunne gis unntak for serviceanlegg for museumsjernbane, serviceanlegg og

tjenester i serviceanlegg uten strategisk betydning, serviceanlegg og tjenester i serviceanlegg på et marked der det er velfungerende konkurranse, samt for serviceanlegg og tjenester i serviceanlegg hvor en anvendelse av forordningen vil kunne skade markedet for relevante jernbanerelaterte tjenester.

Anvendelsen av unntakene vil basere seg på vurderinger fra tilsynet som markedsovervåker etter forutgående søknad. Artikkel 2 inneholder i så måte også nærmere krav til publisering av vedtak hvor det gis unntak, plikt til omgjøring når vilkårene for unntak ikke lenger er oppfylt, samt plikt for markedsovervåker til å utvikle og offentliggjøre nærmere prinsipper for anvendelse når det vurderes om det er grunnlag for unntak etter artikkel 2.

Artikkel 3 – Definisjoner

Bestemmelsen gir definisjoner av sentrale begrep i forordningen.

Artikkel 4 – Informasjon om serviceanlegget

Denne bestemmelsen etablerer nærmere krav til at drivere av serviceanlegg må liste opp sentral informasjon om anlegget og tjenestene i dette i en standardisert beskrivelse (*service facility description*). Informasjonen omfatter blant annet informasjon om anlegget og tjenestene som tilbys, muligheter for at søker selv kan utføre tjenester, kontaktinformasjon, åpningstider, priser, beskrivelse av prosessen for å anmode og gi tilgang, samt prioriteringskriterier dersom slike eksisterer.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med artikkel 5 om krav til publisering av informasjonen. Kravene til informasjonens innhold og offentliggjøring skal til sammen sikre jernbaneforetak tilgang til virksomhetskritisk informasjon til rett tid og på like vilkår. Dette skal bidra til å fremme informerte kommersielle beslutninger og til å motvirke skjult diskriminering.

Artikkel 5 – Publisering av informasjonen

Det følger av artikkel 5 nr. 1 at informasjonen som drivere må utarbeide i henhold til artikkel 4 må offentliggjøres uten at driver tar betalt for dette. Offentliggjøring skal under enhver omstendighet skje gjennom infrastrukturforvalters nettveiledning. Det er valgfritt om all informasjon oversendes infrastrukturforvalter for innarbeidelse i nettveiledningen eller om infrastrukturforvalter i stedet oversendes en lenke til en nettportal som informasjonen er tilgjengelig på.

Artikkel 5 nr. 2 etablerer en plikt for infrastrukturforvalter til å fastsette en frist for å motta informasjon som skal innarbeides i nettveiledningen, samt til å tilby en mal for inngivelse av informasjon.

Artikkel 5 nr. 3 etablerer en plikt for drivere av serviceanlegg til å sørge for at informasjonen i henhold til artikkel 4 er oppdatert og til å informere om relevante endringer. Nr. 4 inneholder videre en bestemmelse som adresserer situasjoner hvor et serviceanlegg drives av flere aktører i fellesskap, eller hvor flere leverandører utfører jernbanerelaterte tjenester innenfor serviceanlegget. Bestemmelsen etablerer i slike tilfeller plikter til koordinering for å sikre tilgang til informasjon på ett sted, samt informasjon om hvem som avgjør forespørsler om tilgang. Det vil også være anledning for markedsovervåker til å fatte vedtak hvor én av driverne pålegges å sikre overholdelse av bestemmelsen. Slike vedtak vil etter tilsynets vurdering i dag kunne fattes med hjemmel i jernbaneforskriften §§ 11-1 (7) og/eller 11-2 avhengig av om det er levert en klage over mangelfull informasjon.

Artikkel 5 nr. 5 inneholder en presisering av at pliktene etter artikkel 5 nr. 1 og artikkel 4 skal oppfylles på en måte som er forholdsmessig i lys av anleggets størrelse, tekniske utforming og viktighet.

Artikkel 6 – Tilleggsinformasjon

Det fremgår av artikkel 6 nr. 1 at markedsovervåker kan pålegge drivere av serviceanlegg å godtgjøre hvorfor en tjeneste klassifiseres som en "basistjeneste", en "tilleggstjeneste" eller en "ekstratjeneste", mens nr. 2. angir en plikt for drivere av visse serviceanlegg til å gi informasjon om tilgjengelig kapasitet på forespørsel fra en søker. I henhold til artikkel 6 nr. 3 skal informasjon om kapasitet og visse endringer av tekniske forhold mv., når dette er teknisk mulig innenfor rimelige økonomiske rammer, også publiseres løpende i en informasjonsportal på internett.

Artikkel 7 – Koordinering mellom driver av serviceanlegg og infrastrukturforvalter

Artikkel 7 nr. 1 slår fast at søkere skal inngi forespørsler om tilgang til serviceanlegg og jernbanerelaterte tjenester innenfor tidsfristene som er oppgitt av drivere av serviceanlegg. Det understrekes videre at drivere av visse serviceanlegg skal ta hensyn til tidsfristene og prioriteringskriteriene som den relevante infrastrukturforvalteren har satt for fordeling av ruteleier for å hindre inkonsekvente frister.

Artikkel 7 nr. 2 fastslår i første ledd samarbeidsforpliktelser for drivere av serviceanlegg og infrastrukturforvaltere, mens annet ledd etablerer samarbeidsforpliktelser hvor tilleggstjenester eller ekstratjenester tilbys av en annen driver enn driveren som gir tilgang til serviceanlegget. Tredje ledd utgjør særlig en presisering av at det, når en søknad om infrastrukturkapasitet er til behandling hos infrastrukturforvalter, ikke er adgang til å avslå forespørsler om tilgang til serviceanlegg og jernbanerelaterte tjenester med henvisning til at det ikke er tildelt noe ruteleie.

Det er i artikkel 7 nr. 3 fastsatt ytterligere forpliktelser om samarbeid mellom drivere av serviceanlegg, infrastrukturforvaltere og søkere. Særlig for godsterminaler fremheves det at aktørene må dele sentral informasjon om togbevegelser og estimert ankomsttid (ETA) osv.

Koordineringspliktene er sentrale for å sikre velfungerende jernbanemarkeder idet tilgang til både ruteleier og serviceanlegg gjerne vil være en forutsetning for å levere den aktuelle tjenesten. Markedsovervåker kan i så måte føre tilsyn med om pliktene er overholdt. Det er i artikkel 7 nr. 4 fastsatt at drivere av serviceanlegg skriftlig må kunne dokumentere at samarbeidsforpliktelsene er overholdt for de siste tre driftsår.

Artikkel 8 – Forespørsler om tilgang

Denne bestemmelsen regulerer selve forespørselen om tilgang til et serviceanlegg og jernbanerelaterte tjenester, og den innledende håndteringen av slike forespørsler.

Artikkel 8 nr. 1 minner om hvem som kan be om tilgang, mens kravene til forespørselens innhold finnes i nr. 2. Artikkel 8 nr. 3 etablerer videre plikter for driver til å bekrefte mottak av forespørselen og til å be om ettersendelse av eventuell informasjon som mangler innen en rimelig frist. Det slås også fast at søknaden kan avslås hvis informasjonen ikke ettersendes i slike tilfeller.

Artikkel 9 – Svar på forespørsler

Artikkel 9 regulerer hvordan drivere skal gi svar på anmodninger om tilgang. Det er i artikkel 9 nr. 1 fastsatt at svar skal gis innenfor den rimelige tidsfristen som er definert av markedsovervåker, og som altså er foreslått inntatt i forskriften. Nr. 2 fastsetter at når forespørselen besvares med et tilbud om tilgang, så skal tilbudet være gyldig i en viss periode. Det skal tas hensyn til jernbaneforetakets forretningsmessige behov ved beregningen av denne perioden.

Forordningen artikkel 9 nr. 3 presiserer at markedsovervåker skal fastsette tidsfristen for å svare på forespørsler forut for publiseringen av den første nettveiledningen som er omfattet av forordningen. Tilsynet har sett hen til denne bestemmelsen ved fastsettelsen av reguleringene om ikrafttredelse.

Artikkel 9 nr. 4 etablerer nærmere regler om ad hoc-anmodninger om tilgang til visse typer infrastruktur og tjenester. Bestemmelsen må leses i sammenheng med artikkel 3 nr. 10, hvor det fremgår at slike ad hoc-anmodninger vil være knyttet til ad hoc-søknader om individuelle ruteleier som regulert i jernbaneforskriften § 8-7. Som følge av at ad hoc-søknader om individuelle ruteleier kan inngis på kort varsel, er det behov for korresponderende regler om hvordan forespørsler om tilgang til serviceanlegg og tjenester på en tilsvarende kort varsel skal håndteres.

Det følger av bestemmelsens første ledd at markedsovervåker skal hensynte fristen etter jernbaneforskriften § 8-7 (1), hvor det fremgår at infrastrukturforvalter skal besvare ad hoc-søknader om individuelle ruteleier så snart som mulig og senest innen fem virkedager, når fristene i samsvar med jernbaneforskriften § 3-4 (1) defineres for ad hoc-anmodninger knyttet til anlegg og tjenester omfattet av forskriften § 4-2 (1) bokstav a) til d) og f) til i). Tilsynet har i tråd med dette foreslått en tilsvarende frist som fristen for å svare på ad-hoc søknader om ruteleier etter § 8-7 (1) i utkastet til § 14.

Annet ledd i nr. 4 fastslår videre at når drivere har fastsatt en årlig frist for å søke om tilgang til anlegg og tjenester som nevnt i jernbaneforskriften § 4-2 bokstav a) til d) og f) til i), så skal fristen som markedsovervåker har satt for å besvare sene søknader hensynte tidsfristene som anvendes av infrastrukturforvalter.

Artikkel 9 nr. 4 tredje ledd utgjør en særbestemmelse om fristberegning for anlegg og tjenester omfattet av jernbaneforskriften § 4-2 bokstav e) om vedlikeholdsanlegg. I slike tilfeller begynner tidsfristen å løpe når søker har blitt informert om den tekniske kompatibiliteten mellom det rullende materiellet og anlegget. Tilsynet foreslår at også denne bestemmelsen gjentas i den foreslåtte fristbestemmelsen i § 14, siden det er betydelig pedagogiske fordeler knyttet til å ha fristene tilgjengelig samlet.

Bestemmelsene i artikkel 9 nr. 5 gjelder tilleggstjenester og ekstratjenester omfattet av jernbaneforskriften §§ 4-4 og 4-5. Bestemmelsene medfører at anmodninger om slike tjenester skal besvares innenfor en frist fastsatt av markedsovervåker, eller innen rimelig tid. Det er presisert at i tilfeller hvor en ad hoc-søker anmoder om flere ulike tjenester i ett serviceanlegg, og indikerer at det bare er samtidig/sammenhengende leveranser av disse som kan dekke behovet, så er alle drivere og tjenestetilbydere berørt av forespørselen omfattet av fristene for ad hoc-forespørsler som nevnt i artikkel 9. nr. 4. I annet ledd i artikkel 9 nr. 5 er det inntatt en presisering om fristens utgangspunkt for tjenester i anlegg som nevnt i jernbaneforskriften § 4-5 (1) bokstav e).

Det er i utkastet til forskrift inntatt en bestemmelse i § 15 om frister for anmodninger om tilgang til anlegg og tjenester som nevnt i jernbaneforskriften §§ 4-4 og 4-5. Denne bestemmelsen gjentar også presiseringer fra forordningen.

Tilsynet har ikke sett behov for å kommentere bestemmelsene i artikkel 9 nr. 6, 7 og 8 nærmere. Disse bestemmelsene fastslår henholdsvis i) at tidsfristene kan forlenges når søker samtykker, ii) at det ikke er adgang til å overføre tilgangsrettigheter til verken jernbaneinfrastruktur eller anlegg/tjenester til andre søkere, og iii) at en søker som likevel ikke har behov for tilgang til et serviceanlegg eller en jernbanerelatert tjeneste, skal gi beskjed om dette uten unødig opphold.

Artikkel 10 – Koordineringsprosedyre

Artikkel 10 etablerer en koordineringsprosedyre som skal anvendes ved kolliderende forespørsler om tilgang til serviceanlegg og/eller tjenester i serviceanlegg.

Utgangspunktet er etter artikkel 10 nr. 1 en dialogbasert tilnærming hvor de aktuelle søkerne konsulteres. Det vil også være nødvendig å inkludere eventuelle aktører som yter tilleggs- og ekstratjenester omfattet av jernbaneforskriften §§ 4-4 og 4-5 hvis søker også har anmodet om leveranser av slike tjenester. Eventuelle endringer av rettigheter som allerede har blitt tildelt, forutsetter at det gis samtykke.

Bestemmelsen i artikkel 10 nr. 2 slår fast at drivere av serviceanlegg omfattet av jernbaneforskriften § 4-2 verken kan avslå anmodninger fra jernbaneforetak om tilgang til anlegget og tjenester i dette, eller henvise til et annet levedyktig alternativ, når det finnes tilstrekkelig kapasitet eller slik kapasitet vil bli tilgjengelig i løpet av koordineringsperioden.

Artikkel 10 nr. 3 er en viktig bestemmelse som pålegger drivere å vurdere ulike tiltak som kan bidra til å øke eller frigjøre kapasitet, uten at det derved stilles krav til økte investeringer. Tiltakene omfatter modifieringsforslag for tidspunkt for tilgang/levering av tjenester, justering av åpningstider, justering av arbeidsskift, åpning for selvbetjening/leveranser av tjenester i egen regi mv.

Markedsovervåker er tillagt funksjoner gjennom artikkel 10 nr. 4 og 5. Det fremgår av nr. 4 at søkere og drivere i fellesskap kan anmode om markedsovervåkers deltakelse som observatør i koordineringsperioden. Nr. 5 gjelder situasjoner hvor anmodninger om tilgang ikke kunne imøtekommes gjennom den forutgående koordineringsprosessen og anleggets kapasitet nærmer seg fullt utnyttet. Markedsovervåker kan i slike tilfeller be driveren om å treffe transparente og ikke-diskriminerende tiltak som kan bidra til at flere anmodninger kan imøtekommes.

Artikkel 11 – Prioriteringskriterier

Forordningen artikkel 11 første ledd slår fast at drivere av serviceanlegg kan etablere prioriteringskriterier for fordeling av kapasitet til serviceanlegg og tjenester i disse. Prioriteringskriteriene vil i så fall anvendes når det foreligger kolliderende forespørsler.

Annet ledd etablerer krav til prioriteringskriteriene og offentliggjøring av disse. Det er blant annet et vilkår at kriteriene er ikke-diskriminerende. Kriteriene skal videre offentliggjøres som en del av den såkalte service facility description, jf. artikkel 4 og 5, noe som også er angitt i artikkel 4 nr. 2 bokstav k). Siste punktum etablerer ytterligere momenter som det *skal* tas hensyn til ved utformingen av prioriteringskriteriene.

Artikkel 11 tredje ledd utgjør en liste over ytterligere momenter som det kan tas hensyn til ved utformingen av prioriteringskriteriene.

Artikkel 12 – Levedyktige alternativer

Artikkel 12 omhandler situasjoner hvor det forgjeves er gjennomført koordinering og en anmodning om tilgang likevel ikke kan etterkommes. Det følger av artikkel 12 nr. 1 at drivere av serviceanlegg omfattet av jernbaneforskriften § 4-2 i slike tilfeller skal informere vedkommende søker. Markedsovervåker skal også informeres hvis denne ber om informasjon. Anleggene som er nevnt i § 4-2 er altså følgende:

- a) *stasjoner for passasjerer, herunder bygninger og andre anlegg, også for formidling av reiseinformasjon og egnede lokaler for billettsalg*

- b) *godsterminaler*
- c) *skiftestasjoner og skifteanlegg*
- d) *hensettingsspor*
- e) *vedlikeholdsanlegg, unntatt anlegg for omfattende vedlikehold av høyhastighetstog eller andre typer rullende materiell som krever særskilte anlegg*
- f) *andre tekniske anlegg, herunder rengjørings- og vaskeanlegg*
- g) *havneanlegg som er knyttet til jernbanevirksomhet*
- h) *avlastningsanlegg*
- i) *påfyllingsanlegg for drivstoff og forsyning av drivstoff i disse anlegg.*

Oversendelse av informasjon i henhold til nr. 1 utløser samtidig en samarbeidsforpliktelse. Det følger av nr. 2 at driver og vedkommende søker i så fall skal analysere hvorvidt det foreligger levedyktige alternativer i fellesskap. Vurderingstemaet er om alternativet/alternativene vil ivareta søkerens interesse i å utføre passasjer- eller godstransport på den samme ruten, eller en alternativ rute, på akseptable økonomiske vilkår.

Artikkel 12 nr. 3 utgjør en særbestemmelse om plikter som påhviler vedkommende driver som ledd i undersøkelsene etablert gjennom nr. 2. Det fremgår at driver skal foreslå relevante alternativer, noe som forutsetter at denne undersøker tilgjengelige service facility statements mv. for andre anlegg. Driver skal ved sine undersøkelser også hensynta informasjon som søkeren legger frem. Det er videre presisert hvilke momenter som driver minst skal hensynta når informasjonen er kjent, og at søkers behov for beskyttelse av konfidensiell informasjon skal ivaretas.

Artikkel 12 nr. 4 slår fast at det er søker som skal verifisere og vurdere informasjon om eventuelle alternativer når denne ikke er offentlig tilgjengelig. Driver skal i tilfelle informeres om utfallet av vurderingen av om det foreligger økonomisk levedyktige alternativer innenfor en felles avtalt frist.

Det er helt avslutningsvis i artikkel 12, nærmere bestemt i nr. 5, slått fast at søker kan be om at driver ikke indikerer mulige levedyktige alternativer. Det skal i så fall heller ikke foretas noen nærmere vurdering i fellesskap, slik det ellers ville ha vært krav om etter artikkel 12 nr. 2.

Artikkel 13 – Avslag på søknad om tilgang

Artikkel 13 gjelder situasjoner hvor det kan gis avslag på søknader om tilgang. Det er viktig å merke seg at den kronologisk er plassert etter bestemmelsene om koordinering og undersøkelse av levedyktige alternativer.

Artikkel 13 nr. 1 første ledd slår i tråd med dette fast at drivere av serviceanlegg som nevnt i jernbaneforskriften § 4-2 kan avslå søknaden i tilfeller hvor søker og driver i fellesskap har kommet frem til at det ikke foreligger levedyktige alternativer, og det heller ikke har vært mulig å skaffe til veie tilstrekkelig kapasitet gjennom koordineringsprosedyren.

Annet ledd i nr. 1 regulerer tilfeller hvor driver og søker ikke evner å bli enige om hvorvidt det eksisterer et levedyktig alternativ. Driver kan i slike tilfeller avslå anmodningen med henvisning til alternativene denne mener er levedyktige.

Tredje ledd slår fast at søker vil kunne klage inn drivers avslag til markedsovervåker.

Forordningen artikkel 13 nr. 2 regulerer tilfeller hvor driver og søker i fellesskap har identifisert minst ett levedyktig alternativ. Anmodningen om tilgang kan i slike tilfeller avslås.

Artikkel 13 nr. 3 etablerer en nærmere spesifisert begrunnelsesplikt for drivere av serviceanlegg i nærmere angitte tilfeller. Begrunnelsesplikten innebærer at driveren må begrunne skriftlig hvorfor anmodningen om tilgang ikke kunne etterkommes etter koordineringsprosedyren, og videre også begrunne hvorfor driveren anser at tilgjengelige alternativ ivaretar søkerens behov og er økonomisk levedyktige.

Artikkel 13 nr. 4 utgjør en generell bestemmelse om plikt til begrunnelse for avslag. Det følger av bestemmelsen at drivere som gir avslag, etter forespørsel fra vedkommende søker eller markedsovervåker, skal kunne dokumentere grunnlaget for avslaget, inkludert alternativene som ble vurdert og utfallet av koordineringsprosedyren. Nr. 5 utgjør en henvisningsbestemmelse til artikkel 12 nr. 5, og slår fast at kravene i artikkel 13 nr. 3 og 4 ikke trenger å overholdes i tilfeller som omfattes av artikkel 12 nr. 5.

Drivere av serviceanlegg vil etter omstendighetene kunne ha et legitimt behov for finansielle garantier for deres krav på betaling. Artikkel 13 nr. 6 anerkjenner at det kan stilles krav om slike garantier overfor søkere som gjentatte ganger ikke har overholdt sine betalingsforpliktelser. Eventuelle krav skal innarbeides i den såkalte service facility description, jf. artikkel 4 og 5.

Artikkel 14 – Klager

Forordningen artikkel 14 omhandler klager. Bestemmelsen oppstiller flere momenter som markedsovervåker minst må hensynta ved en eventuell vurdering av om det skal fattes vedtak som sikrer at en hensiktsmessig del av kapasiteten tildeles det aktuelle jernbaneforetaket, jf. jernbaneforskriften § 4-3 (4). Momentene skal likevel bare hensyntas så langt de har relevans i den konkrete vurderingen.

Artikkel 15 – Serviceanlegg som ikke er i bruk

I henhold til jernbaneforskriften § 4-6 jf. jernbaneloven § 5 (3) skal anlegg omfattet av jernbaneforskriften § 4-2, og som ikke har vært i bruk over en periode på minst to år sammenhengende, tilbys for leie/leasing. Forordningen artikkel 15 nr. 1 fastsetter at informasjon om anlegg som ikke er i bruk skal offentliggjøres i henhold til artikkel 5.

Artikkel 15 nr. 2 utgjør en fristberegningsregel. Det presiseres her at den første dagen i toårsperioden skal være dagen etter den siste leveransen av en relevant jernbanerelatert tjeneste i det aktuelle anlegget.

Det er regulert i nr. 3 hvordan interessenter skal fremsette sin interesse for å bruke anlegget. Det skal gis en skriftlig forespørsel til driveren, hvor jernbaneforetakets behov beskrives og dokumenteres. Markedsovervåker skal også informeres av vedkommende interessent. Driveren av serviceanlegget vil kunne beslutte å sette anlegget i drift igjen på bakgrunn av den uttrykte interessen.

Artikkel 15 nr. 4 regulerer situasjoner hvor eieren av serviceanlegget ikke driver dette. Driver skal i så fall informere eieren om henvendelsen hvor det er utvist interesse innen 10 dager etter at den ble mottatt. Med mindre driveren beslutter å gjenoppta driften av anlegget skal eieren offentliggjøre at det helt eller delvis er ledig.

Forut for en eventuell offentliggjøring, kan eieren i henhold til nr. 5 gi driver en frist på fire uker til å fremsette sine synspunkter på den planlagte offentliggjøringen. Driveren kan motsette seg offentliggjøring ved å sannsynliggjøre at det pågår en omlegging av anlegget som ble iverksatt forut for den aktuelle henvendelsen fra en interessent.

Det følger videre av artikkel 15 nr. 6 første ledd at eier skal informere markedsovervåker om den anførte omleggingsprosessen, og at markedsovervåker kan be om ytterligere dokumentasjon fra driver for å vurdere denne. Annet ledd fastsetter at markedsovervåker, når dokumentasjonen er utilstrekkelig, skal kreve offentliggjøring av at hele eller deler av driften av anlegget er tilgjengelig for leasing eller utleie som jernbaneserviceanlegg.

Nr. 7 i artikkel 15 utgjør en prosedyrebestemmelse om hvordan offentliggjøringen skal foretas. Det stilles krav til offentliggjøring via internett, og videre til at både markedsovervåker og infrastrukturforvalter informeres. Informasjonen skal være tilstrekkelig til at interessenter skal kunne vurdere om de ønsker å inngi tilbud, hva de ønsker å inngi tilbud på, og på hvilke vilkår de ønsker å inngi tilbud. Det er i denne forbindelse stipulert minimumskrav i bokstav a) til d) om informasjon som minst må gis for å sikre en forutberegnelig prosess som ivaretar likebehandlingsprinsippet.

Det er viktig å merke seg presiseringen innledningsvis i nr. 7 om at bestemmelsen ikke innskrenker eventuelle krav til eier som kan utledes av anskaffelsesreglene, herunder reglene om tjenestekonsesjonskontrakter.

Artikkel 15 nr. 8 utgjør en plikt rettet mot infrastrukturforvalter. Det er fastsatt i bestemmelsen at informasjonen etter nr. 7 også skal publiseres av infrastrukturforvalter, på dennes nettportal.

Det er på tilsvarende måte som i artikkel 15 nr. 7 gjort forbehold for eventuelle krav til eier av serviceanlegget som måtte følge av anskaffelsesreglene i artikkel 15 nr. 9. Det er videre slått fast at utvelgelsen skal foretas uten unødige forsinkelser.

Artikkel 15 nr. 10 utgjør en presisering av at nasjonale myndigheter vil kunne fortsette å benytte eksisterende prosedyrer for nedleggelse/omdisponering av serviceanlegg. Markedsovervåker kan i slike tilfeller gi unntak fra kravene som ellers ville ha fulgt av artikkel 15.

Artikkel 16 – Evaluering

Det følger av artikkel 16 at EU-kommisjonen, innen 1. juni 2024, skal evaluere anvendelsen av forordningen. Det kan bli aktuelt å gjøre endringer på denne bakgrunn.

Artikkel 17 – Ikrafttredelse

Det følger av forordningen artikkel 17 at den får anvendelse i medlemsstatene fra 1. juni 2019. Bestemmelsene om unntak i artikkel 2 skal imidlertid gjelde fra 1. januar 2019.

Forordningen artikkel 17 vil i henhold til forskriftsutkastet ikke komme til anvendelse i Norge. Det er i stedet foreslått innarbeidet i en tilpasningsbestemmelse om ikrafttredelse. Tatt i betraktning utformingen og aktørbildet på det norske jernbanenettet, har tilsynet ansett det tilstrekkelig at bestemmelsen om unntak trer i kraft 1. april 2020 mens forordningen for øvrig gjelder fra 1. juni 2020. Ved en eventuell fastsettelse av forordningens regler som nasjonal forskrift, vil tilsynet altså kunne fatte vedtak om unntak fra forordningens regler fra 1. april 2020.

5 Konsekvenser av forslaget

5.1 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

Forskriften kan få ulike økonomiske og administrative konsekvenser for aktørene i jernbanesektoren. Det er likevel grunn til å understreke at de underliggende direktivbestemmelsene som skal sikre

tilgang til serviceanlegg på ikke-diskriminerende vilkår allerede er inntatt i jernbaneforskriften, som har vært gjeldende siden januar 2017. Med bakgrunn i at forordningen utgjør en gjennomføringsforordning som presiserer disse bestemmelsene, er det grunn til å anta at forordningen i seg selv ikke vil medføre nevneverdig økt ressursbruk hos aktører eller myndigheter sammenlignet med ressursbruken som er nødvendig for å overholde gjeldende regler.

En innføring av forordningens regler vil innebære at drivere av serviceanlegg vil måtte bruke noe ressurser på å sammenstille og publisere informasjon om anlegget og tjenestene. Det gjelder imidlertid allerede i dag transparenskrav etter forskriften. Drivere av serviceanlegg vil i tillegg bli berørt ved å måtte følge forordningens fremgangsmåte i forbindelse med søknader om tilgang, samt ved at oppstilling av prioriteringskriterier kan kreve noe ressurser.

Når det gjelder eiere av serviceanlegg, er det vanskelig å se at kravene til å annonsere serviceanlegg som står tomme i en viss tid for utleie/leasing vil medføre nevneverdig økt ressursbruk.

Forordningen vil kunne medføre noe økt ressursbruk hos Statens jernbanetilsyn som markeds- overvåkingsorgan. Tilsynets rolle tydeliggjøres i relasjon til serviceanlegg, og det vil være muligheter for å foreta en konkret overvåking av aktørenes etterlevelse av mer spesifiserte plikter. Det oppstilles i forordningen dessuten ytterligere spesifikke oppgaver for tilsynet, herunder særlig at aktørene har mulighet for å be om involvering fra tilsynet under koordineringsprosessen. Forordningen forutsetter dessuten at tilsynet har nok ressurser til å motta og vurdere informasjon som aktørene skal sende tilsynet.

Det antas likevel samlet sett at en gjennomføring av forordningen verken vil medføre negative økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for private eller offentlige aktører. Tilsynet anser samtidig altså som det er redegjort for ovenfor at forordningens regler er et viktig bidrag for å sikre jernbaneforetak tilgang til serviceanlegg og tjenester på lovlige og ikke-diskriminerende vilkår, i tråd med formålet bak reglene som er gjennomført i jernbaneforskriften.

5.2 Tidligere innspill

Statens jernbanetilsyn sendte våren 2017 det daværende utkastet til forordning til relevante aktører for å få innspill. Det var kun Bane NOR SF, Jernbanedirektoratet og NHO Transport som ga tilbakemelding.

NHO Transport hadde ingen kommentarer. Bane NOR hadde kun et spørsmål til Statens jernbanetilsyn om hvordan tilsynet vil kunngjøre slike frister, beslutninger og lignende som forordningen legger opp til at tilsynet som markedsovervåkingsorgan skal fastsette.

Jernbanedirektoratet så det som positivt at det utvikles nærmere regler som har til hensikt å legge til rette for at jernbaneforetak kan få tilgang til serviceanlegg på en ikke-diskriminerende og forutsigbar måte, og hadde ikke merknader til teksten i utkastet.

6 Vedlegg

- Utkast til forskrift om tilgang til serviceanlegg og jernbanerelaterte tjenester.
- Forskriftsspeil utarbeidet av departementet i forbindelse med gjennomføringen av direktiv 2012/34/EU i norsk rett, kunngjort som ledd i høringen av utkastet til ny jernbaneforskrift av 17.02.2015.
- Forordningen i tre språkversjoner: Offisielle danske og engelske språkversjoner, og en uoffisiell norsk oversettelse.
- Høringsliste