

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Postboks 7113 St. Olavs plass
NO-0130 Oslo

Att.:

Besøksadresse:
Karl Johans gate 41 B, Oslo
Telefon: 22 99 59 00
Telefaks: 22 99 59 03
post@sjt.no
www.sjt.no

Saksbehandler: Erik Syvertsen, 22 99 59 31
Vår ref.: 13/168-8 FELLES - 31
Deres ref.: 12/1536
Dato: 11.03.2013

Høringsinnspill til EU-kommisjonens utkast til jernbanepakke IV

1. Innledning

Statens jernbanetilsyn viser til Samferdselsdepartementets brev av 5. februar med ønske om innspill til EU-kommisjonens forslag til jernbanepakke IV. Tilsynet har fått utsatt frist til 12. mars 2013 for å komme med innspill til forslaget.

Kommisjonens forslag til jernbanepakke IV består av endringer i, eller oppheving av, 6 ulike EU-direktiver og -forordninger. Statens jernbanetilsyn har flere roller som blir berørt på ulik måte av forslaget.

Jernbanetilsynets rolle som markedsovervåker er å arbeide for et effektivt jernbanemarked med sunn konkurranse og likeverdige vilkår. Sett i lys av dette vil kapittel 3 i hovedsak kommentere endringene i kollektivtransportforordningen (Regulation (EC) No 1370/2007) og direktivet om etableringen av et felles europeisk jernbaneområde (Directive 2012/34/EU), som direkte kan påvirke konkurransen og effektiviteten i markedet.

Tilsynets rolle som tillatelsesmyndighet for ibruktaking av delsystemer og kjøretøy blir berørt av utkastet til nytt samtrafikkdirektiv (COM(2013)30), mens tilsynets rolle som sikkerhetsmyndighet, som bl.a. går ut på å tildele sikkerhetssertifikater til og føre tilsyn med jernbaneforetak, blir berørt av utkastet til nytt jernbanesikkerhetsdirektiv (COM(2013)31). I begge tilfeller er utkastet til ny ERA-forordning relevant (COM(2013)27). Kapittel 4 tar for seg denne delen av jernbanepakken.

2. Bakgrunnen for forslaget

Til tross for et langvarig fokus i EU på å gjøre jernbanetransport konkurransedyktig sammenliknet med andre transportformer, er markedet i følge EU-kommisjonen preget av for lav kvalitet på tjenestene og dårlig effektivitet og utnyttelse av offentlige midler. I jernbanepakke IV identifiseres manglende konkurranse og samtrafikkevne som hovedårsakene til denne uønskede situasjonen. Formålet med forslaget til jernbanepakke IV er derfor å styrke jernbanens konkurranseevne og bedre utnyttelsen av offentlige midler gjennom å videreutvikle det felles europeiske jernbaneområdet. For å oppnå dette ønsker EU-kommisjonen bl.a. å:

- åpne det nasjonale markedet for persontransport med jernbane for konkurranse
- sørge for like konkurransebetingelser, spesielt gjennom lik tilgang til jernbaneinfrastruktur
- tydeliggjøre infrastrukturforvalters oppgaver og organisering
- koordinere virksomheten til infrastrukturforvalter og jernbaneforetak
- forenkle prosessene for ibruktaking av kjøretøy og delsystemer
- innføre en ordning med felles sikkerhetssertifikater for jernbaneforetak
- overføre flere oppgaver fra nasjonale sikkerhetsmyndigheter til ERA

3. Innspill til den markedsmessige delen av jernbanepakke IV

3.1 Åpning av markedet for innenlands persontransport med jernbane

I kommisjonens forslag er det hovedsakelig to tilnærminger til åpning av markedet for konkurranse når det gjelder nasjonal persontransport med jernbane;

- generell rett for jernbaneforetak til tilgang til infrastruktur for alle typer persontransport ("konkurranse på sporet")

og

- krav om at det innføres obligatoriske anbudskonkurranser for tildeling av kontrakter om offentlig tjenesteytelse med jernbane ("konkurranse om sporet").

I det følgende vil tilsynet gi sine synspunkter på disse to forslagene.

3.1.1 Om jernbaneforetakenes rett til tilgang til infrastruktur for alle typer persontransport

Ved endring i artikkel 10(2) i direktiv 2012/34/EU foreslår EU-kommisjonen at "jernbaneforetak under likeverdige, ikke-diskriminerende og transparente forhold skal gis rett til tilgang til infrastruktur i alle medlemsstater med det formål å operere alle former for persontransport med jernbane". Formålet med dette er, i følge kommisjonen, å intensivere konkurransen i nasjonale jernbanemarkeder, for å øke kvantiteten og kvaliteten av persontransporten i disse markedene. Dersom dette forslaget implementeres i Norge gjennom EØS-avtalen, vil det innebære at NSB AS mister sin tilnærmede enerett til å drive nasjonal persontransport med jernbane på det nasjonale jernbanenettet, jf. jernbaneforskriften § 2-1.

Statens jernbanetilsyn mener at konkurranse i markedet normalt vil være et egnet virkemiddel for å bidra til effektiv ressursutnyttelse i et marked. Et vanlig resultat i økonomisk teori er at markeder med svak konkurranse kan medføre høyere priser og et uhensiktsmessig kvalitetsnivå på produktene/tjenestene som leveres. Andre uheldige effekter kan være mindre effektive bedrifter og svakere innovasjonstakt enn i markeder med mer velfungerende konkurranse.

Tilsynet er derfor generelt positiv til EU-kommisjonens forslag om utvidet tilgangsrett til infrastruktur for persontransport med jernbane og at det dermed innføres en regulert form for konkurranse i persontransportmarkedet.

Kommisjonen foreslår i artikkel 11 begrensninger i tilgangsretten ved at "medlemsstater kan begrense tilgangsretten beskrevet i artikkel 10 til persontransport mellom et gitt avgangs- og ankomststed, dersom en eller flere kontrakter om offentlig tjenesteytelse dekker samme rute eller en alternativ rute, og tilgangsretten skader den økonomiske likevekten i den eller de aktuelle kontraktene".

Kontrakter om offentlig tjenesteytelse innen persontransport er som utgangspunkt inngått for å sikre levering av tjenester av allmenn interesse, som bl.a. er hyppigere, sikrere, bedre eller billigere enn det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt å tilby, jf. artikkel 1 i kollektivtransportforordningen. I slike kontrakter gis selskapene kompensasjon i form av tilskudd og/eller enerett. Etter tilsynets vurdering virker det derfor rimelig at grunnlaget for å drive persontransport på jernbane innenfor rammen av slike kontrakter opprettholdes gjennom å begrense konkurransen om passasjergrunnlaget når det anses nødvendig ut fra en objektiv økonomisk analyse, jf. endring i artikkel 11(2).

I forslaget gis det relevante markedsovervåkingsorganet i oppgave å avgjøre hvorvidt den økonomiske likevekten i en kontrakt om offentlig tjenesteytelse vil skades gjennom en objektiv økonomisk analyse, hvor avgjørelsen baseres på forhåndsdefinerte kriterier. En søker som ønsker infrastrukturkapasitet til persontransport skal informere infrastrukturforvalteren og markedsovervåkingsorganene minst 18 måneder før iverksettelsen av den aktuelle ruteplanen, jf. artikkel 38(4). Deretter kan berørte kompetente myndighetsorganer, infrastrukturforvalteren eller jernbaneforetaket som utfører den offentlige tjenesten be om vurdering av den økonomiske likevekten innen én måned. Når det gjelder de foreslåtte tidsfristene innebærer disse at organet vil ha om lag 9 måneder til disposisjon for å utføre prosessen for vurdering av den økonomiske likevekten. Tilsynet legger da til grunn at vurderingen skal være sluttført innen utløp av jernbaneforetakenes frist for bestilling av infrastrukturkapasitet i den årlige ruteplanprosessen. Tilsynet mener dette vil gi en romslig saksbehandlingstid for markedsovervåker og vil derfor foreslå at søkers frist for å informere om ønsket infrastrukturkapasitet reduseres til 15 måneder før iverksettelse av ruteplan.

I tilfeller hvor markedsovervåkingsorganets beslutning tillater tilgang, mener tilsynet det bør vurderes om regelverket bør åpne for at det kan foretas en ny vurdering av den økonomiske likevekten dersom det f. eks. skjer store uforutsette endringer i passasjergrunnlaget for de aktuelle rutene. Hensynet til oppdaterte vurderinger av hvorvidt den økonomiske likevekten i kontrakter om offentlig tjenesteytelse skades, bør imidlertid veies mot hensynet til forutsigbarhet for jernbaneforetakene som gis tilgangsrett. Derfor bør det utarbeides klare og strenge kriterier for når det eventuelt kan foretas nye vurderinger av eventuelle begrensninger i tilgangsretten til persontransport med jernbane.

3.1.2 Om obligatoriske anbudskonkurranser for tildeling av kontrakter om offentlig tjenesteytelse med jernbane

Statens jernbanetilsyn er positiv til EU-kommisjonens forslag om å oppheve unntaket for jernbanetransport i forordning 1370/2007 artikkel 5(6), slik at det blir obligatoriske anbudskonkurranser ved tildeling av kontrakter om offentlig tjenesteytelse med jernbane på lik linje som for andre kollektivtransporttjenester på vei og bane. For alle jernbaneforetak som utfører offentlige tjenester og får eksklusive rettigheter av myndighetene, skal rettigheter og plikter reguleres i kontrakt om offentlig tjenesteytelse, jf. forordning 1370/2007 artikkel 3(1). Konkurransen mellom jernbaneforetak om slike kontrakter vil gi incentiver til interne effektivitets- og kvalitetsforbedringer, og er dermed et viktig virkemiddel for å gjøre jernbanen konkurransedyktig i forhold til andre transportformer, og for å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser i jernbanesektoren.

For å få best mulig effekt av anbudskonkurranser er det viktig at anbudsdokumenter og kontrakter om offentlig tjenesteytelse utformes på en måte som gjør det attraktivt for flere aktører å delta i konkurransen. Blant annet bør omfanget av kontraktene være så stort at det blir attraktivt for flere aktører å delta i anbudskonkurransen, men samtidig ikke så stort at det kun er markedsdominerende aktører som kan delta i konkurransen. For å sikre ytterligere effektivitetsgevinster bør kontraktperioden være kort nok til at insentivene til effektiv drift opprettholdes (p.g.a. gjentakende anbudsprosesser), men samtidig så lang at jernbaneforetakene får rimelig tid til å forrente sine investeringer og etablere effektiv drift.

EU-kommisjonen foreslår noen unntak til hovedregelen om at tildeling av kontrakter om offentlig tjenesteytelse med jernbane skal skje gjennom anbudskonkurranse. I forordning 1370/2007 artikkel 5(4) foreslås det adgang for myndighetene til å gjøre direkteanskaffelser dersom årlig verdi av kontrakten er mindre enn € 5 000 000 eller kontrakten omfatter mindre enn 150 000 togkilometer årlig. Ved fastsettelse av slike minimumsgrenser er det viktig å balansere to hensyn mot hverandre. Det ene er at administrasjonskostnadene ved anbudskonkurranse ikke bør stå i et urimelig forhold til størrelsen på kontrakten. Det andre er at minimumsgrensene ikke bør være så høye at det er rom for å dele opp oppdrag om offentlig tjenesteytelse i små kontrakter, og dermed i praksis omgå kravet om anbudskonkurranse. I 2012 produserte NSB Gjøvikbanen ca. 1,6 millioner togkilometer på Gjøvikbanen, den eneste jernbanestrekningen i Norge hvor kontrakt om offentlig tjenesteytelse er inngått etter anbudskonkurranse. Dette, sett i sammenheng med at Norge er et høykostnadsland i Europa, taler for at minimumsgrensene foreslått av kommisjonen ikke er for høye, og derfor trolig ikke vil begrense konkurransen i markedet betydelig.

Videre foreslås det i forordning 1370/2007 artikkel 2a punkt 6(b) at øvre grense for en kontrakt om offentlig tjenesteytelse skal være den høyeste verdien av 10 mill. togkilometer og en tredjedel av det totale nasjonale passasjervolumet under kontrakt om offentlig tjenesteytelse. I praksis betyr dette, med utgangspunkt i dagens volum av persontransport med jernbane i Norge, at statens kjøp av slik transport må fordeles på flere kontrakter om offentlig tjenesteytelse. EU-kommisjonen foreslår også at kompetent myndighet kan bestemme at "kontrakter om offentlig tjenesteytelse av persontransport med jernbane som dekker deler av det samme nettverket eller gruppe av ruter skal tildeles ulike jernbaneforetak". Myndigheten kan også begrense antallet kontrakter som kan tildeles samme jernbaneforetak.

Etter Statens jernbanetilsyns vurdering kan krav om tildeling av kontrakter til ulike jernbaneforetak være positivt for å legge til rette for nyetableringer i et marked med få, dominerende aktører og således bidra til å fremme reell konkurranse på sikt. Tilsynet er derfor i utgangspunktet positiv til dette forslaget. I et marked med fungerende konkurranse vil det

imidlertid ikke være behov for denne type konkurransefremmende tiltak, og eventuelle bestemmelser bør derfor gjøres avhengig av konkurransesituasjonen i markedet.

Plikten til konkurranse om markedet i form av anbudskonkurranser for tildeling av kontrakter om offentlig tjenesteytelse med jernbane skal gjelde fra 3. desember 2019. Kontrakt om offentlig tjenesteytelse tildelt i perioden 1. januar 2013 til 2. desember 2019 kan fortsette til den utløper, men likevel ikke lenger enn 31. desember 2022. Statens jernbanetilsyn mener det er viktig med en overgangsperiode før ny regulering trer i kraft, slik at foretakene og myndighetene får mulighet til å gjøre nødvendige tilpasninger av sin virksomhet. Imidlertid anser tilsynet at seks år fra markedet fikk kjennskap til endringene er en tilstrekkelig overgangsperiode, og at det derfor ikke er nødvendig å åpne for at direkte tildelte kontrakter kan vare helt til 31. desember 2022.

Markedsovervåkingsorganet er gitt i oppgave å vurdere hvorvidt prosedyren i artikkel 2a i forordning 1370/2007 om offentlig transportplan og forpliktelse til offentlig tjenesteytelse er overholdt, jf. artikkel 2a (6)(a). I bestemmelsen fremgår det en rekke krav som kompetent myndighet skal oppfylle når det gjelder offentlig transportplan, kontrakt om offentlig tjeneste og offentlig tjenesteforpliktelse. Blant annet skal kontrakt om offentlig tjeneste være i samsvar med transportplanen, og de offentlige tjenesteforpliktelsene skal nå målsettingene i transportplanen på en mest mulig kostnadseffektiv måte. På generelt grunnlag mener tilsynet at kravene som stilles til transportplan, kontrakt om offentlige tjenesteytelse og offentlig tjenesteforpliktelse, vil kunne bidra positivt til å sikre transparens og like vilkår for jernbaneforetak som ønsker å delta i anbudskonkurranser.

I dag er Samferdselsdepartementet kompetent myndighet for inngåelse av kontrakter om persontransport med jernbane. Ettersom departementet er overordnet myndighet for Statens jernbanetilsyn, kan det stilles spørsmål ved en ordning som tillegger markedsovervåkingsorganet en slik oppgave.

3.1.3 Tiltak for å legge til rette for konkurranse - redusere etableringsbarrierer

For at konkurranse om å utføre persontransport med jernbane, enten gjennom åpen tilgang til infrastruktur eller gjennom tildeling av kontrakter om offentlig tjenesteytelse, skal fungere er det avgjørende at rammevilkårene er så like som mulig for alle jernbaneforetak. Videre er det viktig at det er så enkelt som mulig for passasjerene å benytte ulike operatører, både på gjennomgående reiser og på samme enkeltstrekning. Derfor er Statens jernbanetilsyn positiv til EU-kommisjonens forslag i direktiv 2012/34 artikkel 13a om at medlemsstatene kan kreve at det opprettes et felles informasjons- og integrert billettsystem for alle aktører som utfører persontransport med jernbane. Tilsynet mener det bør vurderes om det skal være obligatorisk å opprette et slikt felles system som jernbaneforetakene i utgangspunktet må benytte.

Det er viktig at et slikt system ikke fører til markedsforstyrrelser eller diskriminerer mellom jernbaneforetak, og derfor bør ikke jernbaneforetak forvalte et slikt system, med mindre det er en sammenslutning av alle foretak som driver persontransport. I tillegg til at systemet kan bli forvaltet av en slik sammenslutning, fremgår det av forslaget at en offentlig eller en privat juridisk enhet kan forvalte billett- og informasjonssystemet. Tilsynet mener det bør tydeliggjøres at dette ikke innebærer at en offentlig eller privat enhet som samtidig er et jernbaneforvaltning, alene kan kontrollere et slikt system.

Systemet EU-kommisjonen foreslår er langt på vei allerede implementert i Norge gjennom Jernbaneloven § 8e, som gir Samferdselsdepartementet kompetanse til å pålegge NSB AS å stille salgs- og distribusjonssystemer mv. til disposisjon for virksomhet som driver persontransport med jernbane, og videre pålegge slik virksomhet å bruke disse systemene. Denne bestemmelsen tilfredsstiller imidlertid ikke kravet til at foretak som driver persontransport med jernbane ikke skal kunne forvalte billett- og informasjonssystemet.

Etablering av jernbaneforetak krever store investeringer, spesielt i rullende materiell. Av den grunn er markedet for jernbanetransport kjennetegnet ved høye faste kostnader og relativt høye etableringsbarrierer. For å redusere etableringsbarrierene og gjøre det enklere for flere aktører å delta i anbudskonkurranser, foreslår EU-kommisjonen i forordning 1370/2007 artikkel 5a at medlemsstater skal "sikre effektiv og ikke-diskriminerende tilgang til egnet rullende materiell for offentlig passasjertransport med jernbane for operatører som ønsker å utføre offentlig persontransport med jernbane under kontrakt om offentlig tjenesteytelse". I forslaget legges det videre opp til betydelig fleksibilitet når det gjelder hvordan medlemsstatene skal sikre slik tilgang. Etter tilsynets vurdering er denne type regulering av tilgangen til rullende materiell trolig en nødvendig forutsetning for å oppnå fungerende konkurranse mellom flere jernbaneforetak i anbudskonkurransene for persontransport med jernbane. Tilsynet ser videre positivt på at forslaget innebærer fleksible løsninger som gir medlemsstatene spillerom til å finne den mest effektive tilnærmingen.

Jernbaneloven § 8c gir i dag Samferdselsdepartementet adgang til å pålegge NSB AS å stille egnet rullende materiell til disposisjon for annen virksomhet som tildeles kontrakt om persontransport med jernbane.

Statens jernbanetilsyn vil for øvrig påpeke at manglende og/eller upålitelig infrastrukturkapasitet kan fungere som en etableringsbarriere for nye aktører, siden det kan ha konsekvenser for utsiktene til lønnsom drift. Små og nystartede foretak vil ofte ha mindre forutsetninger for å håndtere økonomiske tap blant annet som følge av driftsforstyrrelser enn større og veletablerte foretak. Godt utbygget og vedlikeholdt infrastruktur er således også viktig for å legge til rette for konkurranse i markedet for persontransport med jernbane.

3.2 Infrastrukturforvalteres oppgaver og organisering

3.2.1 Forholdet mellom infrastrukturforvalter og jernbaneforetak

Forslaget fra EU-kommisjonen innebærer at infrastrukturforvaltere skal være uavhengig av ethvert jernbaneforetak gjennom organisering i juridisk adskilte enheter, jf. direktiv 2012/34 artikkel 7(1). Videre innfører kommisjonen i artikkel 7(2) også et institusjonelt skille mellom infrastrukturforvaltere og jernbaneforetak, gjennom blant annet at en og samme juridisk eller fysisk person på samme tid ikke kan direkte eller indirekte utøve kontroll over, ha finansielle interesser i eller utøve noen form for rettigheter over et jernbaneforetak og en infrastrukturforvalter. Av 7(3) fremgår det at dersom den juridiske/fysiske personen i 7(2) er medlemstaten selv eller et annet offentlig myndighetsorgan, vil to offentlige myndighetsorganer som er adskilt fra hverandre og som hver for seg utøver kontroll nevnt i 7(2) over henholdsvis infrastrukturforvalter og jernbaneforetak, være å anse som to ulike personer. Statens jernbanetilsyn tolker bestemmelsen slik at infrastrukturforvalter ikke kan forvaltes av et departement som også har eierskap til, eller forvaltningsansvar for, et jernbaneforetak.

Tilsynet støtter forslaget om institusjonelt skille av to grunner. For det første har forvaltning av jernbaneinfrastruktur og transport med jernbane noen grunnleggende ulike karakteristika, som medfører at et institusjonelt skille mellom disse typene virksomhet er hensiktsmessig. Forvaltning av jernbaneinfrastruktur er kjennetegnet ved naturlig monopol og er således ikke egnet for konkurranse. Utføring av transporttjenester på jernbane er derimot en virksomhet som kan egne seg for konkurranse. I lys av dette er det naturlig å skille jernbanetransport fra forvaltningen av infrastruktur, for således å skape et marked for transport, som gjennom konkurranse kan medføre mer effektiv ressursutnyttelse.

For det andre vil det være nødvendig for å sikre alle jernbaneforetak som driver persontransport med jernbane lik og ikke-diskriminerende tilgang til infrastrukturkapasitet. Man unngår interessekonflikter som kan oppstå i en situasjon der samme juridiske person kontrollerer både en infrastrukturforvalter og et jernbaneforetak.

Det er imidlertid også mulige ulemper ved å ha institusjonelt skille mellom infrastrukturforvalter og jernbaneforetak. Ulempene knytter seg i hovedsak til at man ikke får utnyttet eventuelle samdriftsfordeler. Eksempler på slike samdriftsfordeler mellom jernbanetransport og forvaltningen av jernbaneinfrastruktur kan være trafikkstyring, terminaldrift og utredning av behovet for utbedring av infrastrukturen. EU-kommisjonen foreslår i forordning 1370/2007 artikkel 7(d) at infrastrukturforvaltere oppretter en koordineringskomité for forvaltning av infrastrukturen, hvor bl. a. alle jernbaneforetak og relevante myndigheter kan delta. En slik komité kan bote på eventuelle ulemper som oppstår på grunn av manglende muligheter til å utnytte samdriftsfordeler ved institusjonelt skille, f. eks. gjennom at infrastrukturforvalter får informasjon om hvilke utfordringer brukerne av infrastrukturen opplever, og tilsynet er derfor positiv til forslaget. Statens jernbanetilsyn er også, som markedsovervåker, positiv til å være observatør i komitéens møter.

3.2.2 Essensielle funksjoner for infrastrukturforvalter

I forslaget klargjør EU-kommisjonen i direktiv 2012/34 artikkel 3(2) at infrastrukturforvaltere skal ha ansvar for utvikling, drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen på et gitt jernbanenett. Når det gjelder utvikling innebærer dette at infrastrukturforvalter skal utføre "nettverksplanlegging, finansiell- og investeringsplanlegging og utbygging og oppgradering av infrastrukturen". Statens jernbanetilsyn tolker dette slik at Jernbaneverket selv må ha blant annet tilstrekkelig strategisk ruteplankompetanse og ressurser til å vurdere det markedsbaserte grunnlaget for utbygging og utvikling av togtilbudet (grunnrutemodell).

3.3 Nye oppgaver for markedsovervåkingsorganet

Gjennom forslaget til jernbanepakke IV får markedsovervåkingsorganene for jernbane flere nye oppgaver. For det første blir organet gitt i oppgave å avgjøre hvorvidt den økonomiske likevekten i en kontrakt om offentlig tjenesteytelse vil skades ved tilgangsrett for andre jernbaneforetak. Dersom organet avgjør at den økonomiske likevekten vil skades skal det foreslå mulige endringer som kan gjøre at kravene oppfylles. Markedsovervåkingsorganene har i dag tilsvarende ansvar når det gjelder tilgangsrett for internasjonal persontransport, så den nye oppgaven er i praksis en utvidelse av dette ansvarsområdet, og byr ikke på særegne utfordringer utover eventuelle ressursbegrensninger.

For det andre skal markedsovervåkingsorganet være observatør i møtene til koordineringskomitéen for forvaltning av infrastrukturen som infrastrukturforvaltere skal opprette. Tilsynet er positiv til at markedsovervåkingsorganet har en slik observatørrolle, men understreker viktigheten av at organets deltakelse i møtene ikke skal være et tilsyn med, eller bifall av, avgjørelser som fattes i møtene. Markedsovervåkingsorganet skal stå fritt til på selvstendig grunnlag å utføre tilsyn og kontroll med at markedsaktørene etterlever regelverket.

For det tredje er markedsovervåkingsorganet gitt i oppgave å vurdere hvorvidt prosedyren i artikkel 2a i forordning 1370/2007 om offentlig transportplan, kontrakt om offentlig tjeneste og offentlige tjenesteforpliktelser er overholdt, jf. artikkel 2a (6)(a). Per i dag er markedsovervåkingsorganets arbeidsoppgaver primært rettet mot infrastrukturforvalter og jernbaneforetakene. Markedsovervåkingsorganet har ikke direkte befatning med offentlig transportplan, kontrakter om offentlig tjeneste og offentlige tjenesteforpliktelser. Endringsforslaget innebærer i så måte en utvidet rolle for markedsovervåkingsorganet.

4. Innspill til den tekniske delen av jernbanepakke IV

4.1 Forslag til nytt jernbanesikkerhetsdirektiv

Den viktigste endringen som foreslås går ut på å innføre et felles sikkerhetssertifikat for jernbaneforetak, som utstedes av Det europeiske jernbanebyrå (ERA), og som vil være gyldig i hele EU (artikkel 10 i utkastet). Dette er en endring fra någjeldende ordning, hvor det er de nasjonale sikkerhetsmyndighetene som utsteder sikkerhetssertifikater. I dag må et jernbaneforetak ha lisens og sikkerhetssertifikat del A fra hjemlandet, og et sikkerhetssertifikat del B for hvert land man kjører i, utstedt av de nasjonale sikkerhetsmyndighetene.

Statens jernbanetilsyn er av den oppfatning at en ordning med felles sikkerhetssertifikater kan innføres som beskrevet, men at en rekke forutsetninger må oppfylles for at det skal gi de nødvendige virkninger uten risiko for et lavere sikkerhetsnivå. Tilsynet anerkjenner behovet for et initiativ som påskynder den pågående harmoniseringen, da tilsynets inntrykk er at det reelt sett ikke er oppnådd tilstrekkelig harmonisering på dette området i Europa ennå. En ordning med felles sikkerhetssertifikat bør ikke innføres før harmoniseringen har kommet så langt at dette ikke får negative konsekvenser for sikkerheten.

For det første er krav til jernbaneforetakenes sikkerhetsstyringssystem ikke fullt ut harmonisert i dag. Vedlegg III til det eksisterende jernbanesikkerhetsdirektivet angir hvilke elementer sikkerhetsstyringssystemene skal inneholde, men det er likevel i praksis variasjoner for hva som kreves av de ulike nasjonale sikkerhetsmyndighetene ved tildeling av sikkerhetssertifikater. Dette har tilsynet sett bl.a. i sin saksbehandling av utenlandske jernbaneforetak og gjennom deltagelse i ulike arbeidsgrupper i ERA. Ved at vedlegg III nå er foreslått fjernet, er det avgjørende at den sekundærlovgivningen som skal vedtas inneholder tilstrekkelig tydelige krav til sikkerhetsstyringssystemene. Hvis ikke mangler selve fundamentet for hva jernbaneforetakene skal måles opp mot. Det er også uklart hva som vil skje med enkelte eksisterende krav som vurderes ved tildeling av sikkerhetssertifikat del B i dag. Bl.a. er det ikke angitt hvordan dagens krav til ansvarsforsikring for jernbaneforetakene skal videreføres for å gjelde i alle stater der de har virksomhet.

Videre er en vellykket innføring av et felles sikkerhetssertifikat avhengig av hvordan ERA vil samarbeide med de nasjonale sikkerhetsmyndighetene når de skal utstede felles sikkerhetssertifikat. Her viser dagens praksis at det bl.a. er ulike fremgangsmåter mellom nasjonale sikkerhetsmyndigheter om vektlegging av kriteriene som legges til grunn for å tildele sikkerhetssertifikat, og hvordan man vurderer oppfyllelse av sammenlignbare kriterier. Felles vurderingskriterier er innført nylig og enda ikke fullt ut tatt i bruk. Det er etter tilsynets mening avgjørende at ERA ikke overlater vurderingen av søknader om felles sikkerhetssertifikat til nasjonale sikkerhetsmyndigheter som ikke har en harmonisert praksis på dette området. Her kan man f.eks. benytte seg av såkalte "cross audits" for å "klarere" hvilke nasjonale sikkerhetsmyndigheter som kan bistå ERA med saksbehandling gjennom inngåelse av en samarbeidsavtale. Slike "cross audits" gjennomføres i dag for å undersøke i hvilken grad nasjonale sikkerhetsmyndigheter praktiserer det felleseuropeiske regelverket, og går ut på at et revisjonslag sammensatt av eksperter fra ERA og flere nasjonale sikkerhetsmyndigheter gjennomgår en nasjonal sikkerhetsmyndighets styringssystem og praksis etter tur.

Etter tildeling av felles sikkerhetssertifikat er det også viktig at de nasjonale sikkerhetsmyndighetene har en lik tilnærming til hvordan tilsyn gjennomføres og når det foreligger mangler som gjør at man skal anmode ERA om å trekke tilbake sikkerhetssertifikatet. Det fremgår ikke tydelig av utkastet hvordan man f.eks. skal gå frem når det avdekkes forhold med akutt betydning for sikkerheten, da ERA alltid først må anmodes om å trekke tilbake sikkerhetssertifikatet. Uansett kan nasjonale myndigheter påberope seg nødrett for å stanse akutte forhold, men i andre situasjoner vil det måtte avhenge av den enkelte samarbeidsavtalen med ERA hvordan man skal forholde seg nasjonalt der det avdekkes vesentlige sikkerhetsmangler.

En nødvendig forutsetning for at innføringen av felles sikkerhetssertifikat ikke skal svekke sikkerheten i jernbanesystemet, er at de nasjonale sikkerhetsmyndighetene håndhever de felleseuropeiske kravene på en lik måte, og har tilnærmet lik forståelse av hva kravene innebærer ved sine tilsyn. Hvis ikke vil det medføre ulik oppfølging nasjonalt av jernbaneforetak med felles sikkerhetssertifikat, og jernbaneforetak som starter opp nye ruter i andre land kan gjøre dette uten at nasjonale sikkerhetsmyndigheter har noen reell mulighet til å forhindre det. Dette kan i verste fall svekke sikkerhetsnivået i de landene der det startes opp ny virksomhet. Bestemmelsen i artikkel 10 nr. 4 annet ledd om at innsigelser fra nasjonale sikkerhetsmyndigheter ikke har oppsettende virkning for oppstart av nye ruter, bryter dermed med et "føre var-prinsipp" som inntil nå har vært rådende innenfor jernbane ved at man må vise at man kan drive innenfor akseptabel risiko før man starter trafikk.

Et eksempel på mangelfull implementering av felleseuropeisk regelverk er den felles sikkerhetsmetode for risikovurdering (CSM RA), se forordning (EF) nr. 352/2009, som trådte i kraft 1. juli 2012 (19. juli 2010 for alle vesentlige endringer på kjøretøyer), men som reelt sett ikke blir brukt av jernbaneforetakene i noe særlig omfang. Dette er dokumentert i en undersøkelse på oppdrag fra ERA. Tilsvarende gjelder for felles sikkerhetsmetode for vurdering av søknader om sikkerhetssertifikater (CSM CA), se forordning (EU) nr. 1158/2010, som beskriver den metoden de nasjonale sikkerhetsmyndighetene skal bruke for vurdering av søknader og som lister opp vurderingskriterier som skal sjekkes før utstedelse av sikkerhetssertifikater. Fra de opplysningene som blir gitt i ERA NSA Taskforce on Assessment & Supervision fremgår det at bare få nasjonale sikkerhetsmyndigheter er begynt å bruke disse metodene og kriteriene.

I tillegg til dette har to helt sentrale felles sikkerhetsmetoder nylig trådt i kraft for EUs medlemsstater. Dette gjelder felles sikkerhetsmetode for myndighetenes gjennomføring av tilsyn med jernbanevirksomhetene (CSM Supervision, se forordning (EU) nr. 1077/2012) og virksomhetenes egen internkontroll (CSM Monitoring, se forordning (EU) nr. 1078/2012). Siden disse felles sikkerhetsmetodene ikke får anvendelse før fra 7. juni 2013, har man ingen erfaring med hvordan de blir etterlevd av jernbaneforetakene og nasjonale sikkerhetsmyndigheter. Disse forordningene er ennå ikke implementert i Norge, da de er under behandling for eventuelt å bli tatt inn i EØS-avtalen.

Tilsynet mener derfor at det på flere områder gjenstår faktisk implementering av det felleseuropeiske regelverket før forutsetningene for et fungerende felles sikkerhetssertifikat er oppfylt. Med de foreslåtte implementeringsfristene kan dette bli en tidsmessig utfordring. Det vil i alle tilfelle være avgjørende at ERA og Kommisjonen bistår medlemsstatene i denne gjennomføringen i forkant av en eventuell ikrafttredelse av forslaget. Det vil også være sentralt for Statens jernbanetilsyn at en eventuell samarbeidsavtale med ERA etter utkastet til ny ERA-forordning artikkel 69 gir tilsynet muligheten til å ivareta norske interesser på en god måte.

Til slutt bemerker tilsynet at det ser ut til å være en inkonsistens i utkastet til artikkel 14 nr. 6 og 7. Etter artikkel 14 nr. 6 skal ERA vurdere en utvidelse av ordningen med sertifisering av enheter med ansvar for vedlikehold av godsvogner, mens Kommisjonen etter artikkel 14 nr. 7 skal vedta felles bestemmelser om dette innen julaften 2016. En slik utvidelse bør ta hensyn til at ordningen med sertifisering av enhet med ansvar for vedlikehold av godsvogner ser ut til å ha blitt ulikt gjennomført i EØS-statene, og at det er få land som har meldt fra om slike sertifiseringer. Dette fremgår av ERADIS-basen til ERA. Også dette taler som et eksempel på at det ikke er tilstrekkelig å vedta ny lovgivning, men at den eksisterende lovgivningen må etterleves både av medlemsstatene og aktørene i praksis før man får harmoniserte vilkår for jernbaneforetak i det europeiske jernbanesystemet.

En eventuell gjennomføring av de foreslåtte endringene vil medføre behov for endring av jernbaneforskriften så langt endringene rekker. I tillegg er det sentralt at de nasjonale kravene gjennomgås på nytt i tråd med føringene i artikkel 8, da nasjonale krav som er overflødiggjort ved innføringen av felleseuropeiske krav skal fjernes.

Jernbaneloven § 6 krever at "Den som vil drive kjørevei eller trafikkvirksomhet må ha tillatelse fra departementet". Siden ERA er foreslått å være utstedende myndighet for felles sikkerhetssertifikat etter artikkel 10 i utkastet, griper dette inn i departementets myndighet. Det kan dermed bli nødvendig å endre jernbaneloven § 6 tilsvarende.

Utkastet vil få administrative konsekvenser for Statens jernbanetilsyn, som i dag er nasjonal sikkerhetsmyndighet og ansvarlig for tildeling av sikkerhetssertifikater til jernbaneforetak som skal trafikkere det nasjonale jernbanenettet, jf. jernbaneforskriften § 1-3 sjette ledd. Omfanget av de administrative konsekvensene er usikre, da det vil avhenge av utformingen av de bilaterale samarbeidsavtalene som skal inngås mellom ERA og de nasjonale sikkerhetsmyndighetene om bl.a. arbeidsfordeling i forbindelse med søknad om felles sikkerhetssertifikat og veiledning til søkere.

Nasjonale sikkerhetsmyndigheter er tiltenkt en forholdsvis stor oppgave ved at de skal gjennomgå dokumentasjon i forbindelse med oppstart av nye ruter og skal drive tilsyn som i dag. Det kan derfor ikke uten videre legges til grunn at det vil bli noen vesentlig administrativ

besparelse for Statens jernbanetilsyn ved at myndigheten med å tildele felles sikkerhetssertifikat overføres til ERA. Det antas at Statens jernbanetilsyn vil få økt administrativ belastning pga økt behov for dialog og utveksling av informasjon med ERA, særlig i forbindelse med oppfølging av tilsyn. Også på de områdene der Kommisjonen skal vedta "implementing acts" vil det være nødvendig med involvering fra tilsynet.

Utover dette vil de andre foreslåtte endringene bare gi mindre administrative konsekvenser. Eventuelle gjennomføringsrettsakter om sertifiseringsordning for enhet med ansvar for vedlikehold av alle kjøretøyer vil kunne få visse administrative følger, men disse vil ikke være omfattende for Statens jernbanetilsyn hvis dagens ordning for godsvogner utvides til å gjelde for alle kjøretøyer.

4.2 Forslag til nytt samtrafikkdirektiv

Statens jernbanetilsyn stiller seg i utgangspunktet positive til de foreslåtte endringene, da de er egnet til å styrke jernbanesystemets samtrafikkevne. Dette vil være i Norges interesse, da den tekniske harmoniseringen som er en forutsetning for samtrafikkevnen til jernbanesystemet vil kunne gjøre det enklere og billigere å anskaffe, drive og vedlikeholde de enkelte delene av jernbanesystemet. Imidlertid må visse forutsetninger være oppfylt for at de foreslåtte endringene skal kunne fungere:

- Omfanget av den dokumentasjonen som er nødvendig for tillatelse ("technical file") må være tydelig definert
- Infrastrukturforvalter må ha en klar forståelse av sitt ansvar for å sikre at infrastrukturen er i henhold til de spesifikasjonene som er gitt i TSler, nasjonale regler og registre, og vedlikeholdes slik at infrastrukturens egenskaper ikke forringes
- Samarbeidet mellom ERA og de nasjonale sikkerhetsmyndighetene må være tydelig definert i en samarbeidsavtale. Tilsvarende må samarbeidet mellom de nasjonale aktørene være tydelig definert i forbindelse med jernbaneforetaks beslutninger om ibruktaking
- Det må være tydelig avklart hvilke muligheter nasjonale sikkerhetsmyndigheter har for å stanse trafikk når det anses påkrevd av akutte, sikkerhetsmessige årsaker
- Alle relevante nasjonale regler må være gjennomgått, oppdatert og notifisert
- Alle registre må være tatt i bruk og inneholde all nødvendig informasjon
- Det må være tydelig angitt i veiledninger osv hva som omfattes av den enkelte tillatelsen og når det utløses krav til ny/oppdatert tillatelse ifbm endring/oppgradering og ibruktaking på nye strekninger/nettverk

Hvis ikke disse forutsetningene er til stede ved en eventuell gjennomføring av utkastet, vil det kunne gå ut over bl.a. sikkerhetsnivået i jernbanesystemet. Dette vil særlig være tilfelle der det er nødvendig med felleseuropeisk eller nasjonal lovgivning som tar hensyn til klimatiske og geografiske forhold og andre eksisterende særegenheter ved det norske jernbanesystemet. Tilsynet har i dag utfordringer i arbeidet i flere av ERAs arbeidsgrupper relatert til dette, bl.a. når det gjelder revisjon av TSlene for rullende materiell. Her jobber tilsynet sammen med Sverige og Finland for å opprettholde krav som ivaretar hensynet til nordiske vinterforhold. I en eventuell situasjon der de nasjonale sikkerhetsmyndighetene spiller en mindre rolle, ihvertfall formelt sett, med å undersøke at kjøretøyer er tilstrekkelig sikre under de fleste påregnelige vinterforhold, er det viktig at både TSlene og de nasjonale regler gir tilstrekkelig detaljerte spesifikasjoner om dette.

En eventuell gjennomføring av de foreslåtte endringene vil medføre behov for endring av samtrafikkforskriften så langt endringene rekker. I tillegg er det sentralt at de nasjonale kravene gjennomgås på nytt ut fra føringene i artikkel 14 i utkastet. Dette krever en gjennomgang av jernbaneinfrastrukturforskriften og kjøretøysforskriften.

Jernbaneloven § 4 tredje ledd krever at "kjøreveien skal være godkjent av departementet før den settes i drift". Kjørevei er definert i § 3 bokstav a) som "sporanlegg med tilhørende grunn og innretninger, signal- og sikringsanlegg, strømforsyningsanlegg og kommunikasjonsanlegg". Siden ERA etter forslagets artikkel 18 skal gi tillatelse til ibruktaking av delsystemet styring, kontroll og signal, griper dette inn i departementets godkjenningsmyndighet etter § 4. Det kan dermed bli nødvendig å endre jernbaneloven § 4 tilsvarende.

Jernbaneloven § 5 krever at "rullende materiell skal være godkjent av departementet før det tas i bruk på kjøreveien, dersom ikke annet følger av internasjonale avtaler eller forskrifter fastsatt av departementet". Her er det mindre endringsbehov av hjemmelen, siden det kan følge av EØS-avtalen at ERA gir tillatelser som er gyldige i Norge, og at jernbaneforetak selv treffer en beslutning om å ta dem i bruk "på kjøreveien". Den foreslåtte ordningen kan gjennomføres ved endring i samtrafikkforskriften uten at det er nødvendig å endre jernbaneloven på dette punktet. De administrative konsekvensene av utkastet er usikre, og avhenger av hvordan samarbeidet mellom Statens jernbanetilsyn og ERA vil foregå. Det er uansett en forutsetning at Statens jernbanetilsyn vil spille en rolle i tillatelses- og ibruktakingsprosessen. Særlig gjelder dette nasjonale krav, eventuell bistand til ERA med gjennomgang av søknader om tillatelse, og oppgaver i forbindelse med jernbaneforetags beslutninger om ibruktaking.

4.3 Forslag til ny ERA-forordning

Statens jernbanetilsyn er av den oppfatning at utkastet til ny ERA-forordning særlig vil bidra til å oppfylle formålene knyttet til forbedring av jernbanesystemets samtrafikkveie, mens det er mer usikkert om forslaget er egnet til å styrke jernbanesikkerheten i hele EØS-området. Det er flere forutsetninger som må være til stede for at forslaget skal kunne virke, særlig viktig er det at ERA og Statens jernbanetilsyn kommer frem til en hensiktsmessig samarbeidsavtale, at nasjonale regler ivaretar de aktuelle nasjonale forholdene og at det skjer en reell harmonisering av de nasjonale sikkerhetsmyndighetenes vurderinger og fremgangsmåter der disse ikke er overtatt av ERA.

Det er redegjort for hvilke konsekvenser forslaget vil ha i den medfølgende "Legislative financial statement" som er vedlagt utkastet. Kommisjonen anslår at de administrative byrdene for jernbaneforetak vil reduseres som følge av at de bare behøver et felles sikkerhetssertifikat for tilsvarende operasjoner, og at det vil medføre til dels betydelige administrative og økonomiske besparelser ved at ERA skal utstede en tillatelse for kjøretøy. Det er likevel forhold ved de foreslåtte ordningene som likevel medfører administrative byrder for private, da de bl.a. må gi utfyllende informasjon til nasjonale sikkerhetsmyndigheter i forbindelse med oppstart av nye ruter, og må søke ERA om utvidelse av sikkerhetssertifikatet sitt hvis virksomheten utvides i art og/eller omfang. Det er ikke gitt at dette samlet vil gi noen vesentlige besparelser for jernbaneforetak. For jernbaneforetak som har eller får sikkerhetssertifikat hos Statens jernbanetilsyn, vil det bli en økt utgift i forbindelse med at ERA vil ta gebyr for sin saksbehandling. Statens jernbanetilsyns tjenester på dette området er i dag fullt ut finansiert over statsbudsjettet. Det kan også påløpe kostnader for private ved at de kan bli nødt til å oversette hele eller deler av sitt sikkerhetsstyringssystem for å kunne sende en søknad til ERA.

Delt saksbehandling mellom Statens jernbanetilsyn og ERA kan også medføre økt tidsbruk, både for søknader om felles sikkerhetssertifikater og kjøretøytillatelser. Dette kan avhjelpes ved tilpasning som går ut på at norske søkere kan søke til ERA på norsk, eller ved at Statens jernbanetilsyn inngår en samarbeidsavtale med ERA etter artikkel 69 om saksforberedelse av norske søknader.

På området der ERA er foreslått å gi tillatelse til kjøretøy og delsystemet styring, kontroll og signal langs sporet, vil tilsvarende anførsler gjøre seg gjeldende for de språkmessige sidene, selv om deler av dokumentasjonen ofte her er utformet på andre språk enn norsk. Selv om det er administrativt besparende at det bare er ERA som treffer vedtak om tillatelse, får jernbaneforetak en ekstra administrativ byrde ved at de må innføre en beslutningsordning for ibruktaking på nye strekninger. Imidlertid er strekningskompatibilitet noe jernbaneforetak er forpliktet til å vurdere i dag. Selv om dette er i et noe mindre omfang enn det utkastet legger opp til, vil disse nye byrdene ikke være særlig omfattende. De som i dag søker Statens jernbanetilsyn om tillatelse, vil få en økt kostnad ved at ERA skal ta gebyr for sine tillatelser. For øvrig vil store deler av de nåværende utgiftene for de som søker om tillatelse ikke bli påvirket, da det er de samme tekniske kravene som må oppfylles, ved bruk av de samme verifiseringsorganene.

De administrative konsekvensene for offentlige myndigheter vil avhenge av hvordan ERA og Statens jernbanetilsyn vil samarbeide på de områdene der ERA er foreslått å få overført myndighet. En samarbeidsavtale etter artikkel 69 om saksforberedelse vil i så henseende ha mye å si. Det kan derfor bli en tilnærmet lik arbeidsbelastning for Statens jernbanetilsyn som under nåværende ERA-forordning. I Kommisjonens konsekvensutredning ("Impact Assessment", SWD(2013) 8 final), er det anslått besparelser for en gjennomsnittlig nasjonal sikkerhetsmyndighet på ca. 5 årsverk. Statens jernbanetilsyn er blant de mindre nasjonale sikkerhetsmyndighetene, og regner ikke med at den nye ERA-forordningen vil kunne medføre så store besparelser. Igjen vil dette avhenge av samarbeidsformen og fordelingen av arbeidsbyrden mellom ERA og Statens jernbanetilsyn.

Med hilsen


Erik Ø. Reiersøl-Johnsen
Direktør