



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

*Lovavdelingen*

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo OSLO

Deres ref.  
16/1378

Vår ref.  
20/1267 EO ATV/VITS

Dato  
25.08.2020

## Fjerde jernbarnepakke - Grunnlovsvurdering

### 1. BAKGRUNN

#### 1.1 Innledning

Vi viser til brev 26. mai 2020 fra Samferdselsdepartementet (SD). I brevet blir Lovavdelingen bedt om å vurdere om overføringen av myndighet til EUs jernbanebyrå (ERA), og den tilhørende overføring av domsmyndighet til EU-domstolen innenfor det samme saklige virkeområdet, som det legges opp til i Prop. 101 LS (2019-2020), kan skje med Stortingets samtykke etter Grunnloven § 26 andre ledd.

Grunnloven kan sies å bygge på en forutsetning om at den myndigheten som den omhandler, iallfall i utgangspunktet bare skal utøves av norske statsorganer, jf. St.prp. nr. 50 (1998–99) punkt 4.3.1.

Etter sikker konstitusjonell praksis kan likevel Stortinget etter Grunnloven § 26 annet ledd med alminnelig flertall samtykke til myndighetsoverføring som er «lite inngripende». Læren om lite inngripende myndighetsoverføring er utviklet særlig med sikte på utøving av myndighet som har direkte virkning i Norge.

Traktater som kun overfører myndighet til å binde Norge folkerettslig, kan normalt inngås ved at Stortinget samtykker med alminnelig flertall etter Grunnloven § 26 annet ledd. Vi nevner for fullstendighetens skyld at det i saken her ikke er aktuelt med

Postadresse      Kontoradresse      Telefon - sentralbord      Lovavdelingen  
Postboks 8005 Dep      Gullhaug Torg 4A      22 24 90 90  
0030 Oslo      0484 Oslo      Org.nr.: 972 417 831

Saksbehandler  
Vincent Tsang  
Telefon 22 24 55 56

Stortingets samtykke med tre fjerdedels flertall etter Grunnloven § 115, siden saken her gjelder overføring av myndighet til et EU-organ og anvendelse av Grunnloven § 115 forutsetter at myndighetsoverføringen skjer til «en internasjonal sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter seg til».

## 1.2 Hvilken myndighet som overføres

I Prop. 101 LS (2019–2020) ber Samferdselsdepartementet om Stortingets samtykke til deltakelse i to beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av en rekke rettsakter, se oversikten i proposisjonens punkt 1. Den ene beslutningen i EØS-komiteen («markedsdelen») gjelder innlemmelse av direktiv 2012/34/EU om et felles europeisk jernbaneområde, med senere endringer og tilhørende gjennomføringsrettsakter. Den andre beslutningen gjelder i hovedsak innlemmelse av rettsaktene som utgjør det som kalles «den tekniske delen» av fjerde jernbanepakke. Hvilke rettsakter som inngår i «fjerde jernbanepakke», fremgår av Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 2.1.1 (side 12). Det er den siste av EØS-komiteens beslutninger som reiser spørsmål knyttet til myndighetsoverføring.

I det følgende beskriver vi elementene av myndighetsoverføring i saken. Vi har ikke foretatt selvstendige undersøkelser for å kartlegge mulige tilfeller av myndighetsoverføring, men har basert oss på beskrivelsene i Prop. 101 LS (2019–2020). I tillegg har vi satt oss inn i beskrivelsene i en betenkning fra professor Christoffer Conrad Eriksen, EUs fjerde jernbanepakke – konstitusjonelle spørsmål (datert 17. april 2020).

I Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 17.4.1 (side 53–54) er det pekt på fire forhold som innebærer overføring av myndighet til å treffe vedtak med direkte virkning. Ytterligere et forhold er nevnt i Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 17.4.5 (side 57). De to tilfellene som etter vårt syn står mest sentralt, finnes i forordning (EU) 2016/796 («ERA-forordningen»), jf. punkt (1) og (2) like nedenfor.

(1) Det første tilfellet gjelder ERAs myndighet til å treffe vedtak om såkalte felles sikkerhets sertifikater. Det er lagt til grunn i Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 17.4.1 (side 54) at overføringen av forvaltningsmyndighet til ERA, som tidligere lå hos Statens jernbanetilsyn, etter ERA-forordningen artikkel 14 vil gjelde

«[m]yndighet til å utstede, fornye, suspendere og endre felles sikkerhets sertifikat, unntatt der virkeområdet er begrenset til en stat og søkeren har bedt om at den nasjonale sikkerhetsmyndigheten utsteder det».

Etter direktiv (EU) 2016/798 artikkel 10 nr. 5 annet ledd skal ERA eller de nasjonale sikkerhetsmyndighetene, som ledd i vurderingen av om vilkårene for å utstede felles sikkerhets sertifikat er oppfylt, «gis tillatelse til å foreta besøk og inspeksjoner på jernbaneforetakets driftssteder, samt foreta revisjoner, og kan be om relevante

utfyllende opplysninger». ERA og nasjonale sikkerhetsmyndigheter skal samordne tilretteleggingen av slike besøk. I Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 17.4.2 (side 55), i forbindelse med omtalen av denne bestemmelsen, er følgende understreket:

«ERAs eventuelle inspeksjoner foretas som en del av søknadsprosessen, og ERA har ikke myndighet til å foreta besøk og inspeksjoner hos jernbanevirksomheter i etterkant av at det er utstedt sikkerhets sertifikat. Slik etterfølgende tilsynsmyndighet tilligger utelukkende nasjonale sikkerhetsmyndigheter, jf. sikkerhetsdirektivet artikkel 17.»

(2) Det andre tilfellet gjelder ERAs myndighet til å utstede såkalte kjøretøytillatelser, se Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 17.4.1 (side 54). Etter ERA-forordningen artikkel 20 og 21 vil myndighetsoverføringen gjelde

«[m]yndighet til å utstede tillatelser til å bringe kjøretøyer og kjøretøytyper i omsetning, unntatt der bruksområdet er begrenset til en stat og søkeren har bedt om at den nasjonale sikkerhetsmyndigheten utsteder tillatelsen».

Det heter videre på side 54 i proposisjonen om disse to vedtakstypene (felles sikkerhets sertifikat og kjøretøytillatelse):

«De vedtakene som etter forordningen skal treffes av ERA, vil kunne være rettet mot norske rettssubjekter dersom det er et norsk rettssubjekt som har søkt om kjøretøytillatelsen eller sikkerhets sertifikatet. For kjøretøytillatelser er det nå mest vanlig at det er produsenten som gjennomfører tillatelsesprosessen, og det antas dermed å være få norske rettssubjekter som vil søke ERA om kjøretøytillatelse. Men selv om søkeren kan være etablert i en annen EØS-stat, vil ERAs vedtak få virkning i Norge når vedtaket omfatter jernbaneforetak som vil operere i Norge eller kjøretøyer som det er meningen å bruke i Norge.»

Etter ERA-forordningen artikkel 80 har Kommisjonen, innenfor nærmere beskrevne rammer, myndighet til å vedta gjennomføringsrettsakter som gir ERA grunnlag for å kreve gebyrer og avgifter for byråets saksbehandling. En slik gjennomføringsrettsakt er Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2018/764 av 2. mai 2018 om gebyrer og avgifter som skal betales til Den europeiske unions jernbanebyrå, og tilhørende betalingsvilkår. Gebyrene og avgiftene er særlig knyttet til avgjørelser etter ERA-forordningen artikkel 14, 20, 21 og 22, som dreier seg om ERAs myndighet til å treffe vedtak om sikkerhets sertifikater og kjøretøytillatelser, samt forhåndsgodkjenning av de tekniske løsningene for ERTMS- utstyr langs sporet. På denne bakgrunn finner vi det naturlig å se adgangen til å innkreve gebyrer og avgifter i det enkelte tilfellet som del av myndigheten til å treffe denne typen vedtak. Et tilsvarende synspunkt legges til grunn i Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 2.1.4.3 (side 18).

En tilsvarende tilnærming er treffende for ERAs adgang etter sikkerhetsdirektivet artikkel 10 nr. 5 til å foreta besøk og inspeksjoner hos jernbanevirksomheter i forbindelse med byråets behandling av søknad om utstedelse av sikkerhets sertifikat.

(3) I tillegg beskriver proposisjonen et tredje tilfelle av myndighetsoverføring. Den gjelder en ny delprosess knyttet til ERTMS-anlegg («European Rail Traffic Management System») på norsk territorium.

Etter samtrafikkdirektivet artikkel 18 nr. 2 er det «den nasjonale sikkerhetsmyndigheten», det vil si Statens jernbanetilsyn, som treffer avgjørelse om å «gi tillatelse til ibruktaking av de delsystemene for «Energi», «Infrastruktur» og «Styring, kontroll og signal langs sporet» som befinner seg eller er i drift på territoriet til dens medlemsstat», jf. samtrafikkdirektivet artikkel 18 nr. 2.

Etter ERA-forordningen artikkel 19 nr. 2 skal ERA imidlertid, «før eventuelle anbudsinnbydelser for ERTMS-utstyr langs sporet, kontrollere at de planlagte tekniske løsningene fullt ut er i samsvar med de relevante TSI-ene og derfor har fullstendig samtrafikkvegne». Deretter tar ERA, etter nærmere prosedyrer, stilling til spørsmålet om vilkårene for forhåndsgodkjenning er oppfylt. I Prop. LS 101 (2019–2020) punkt 17.4.1 (side 54) heter det om denne forhåndsgodkjenningprosessen:

«Slik fremgangsmåten for denne forhåndsgodkjenningen er beskrevet i artikkel 19 i nytt samtrafikkdirektiv, fremstår byråets beslutning om slik godkjenning som et enkeltvedtak etter norsk forvaltningstradisjon. Det er rettet mot søkeren (som regel vil dette være infrastrukturforvalter, dvs. i Norge Bane NOR SF), det er angitt saksbehandlingsfrister, og en negativ beslutning vil være gjenstand for klage til byråets klageorgan. Dette tilsier at utførelse av denne oppgaven innebærer en overnasjonal myndighetsutøvelse. Drøftingen av forholdet til Grunnloven er derfor etter departementets syn relevant også for denne oppgaven.»

Vi viser også til beskrivelsene i Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 2.1.4.2 (side 14–15) og punkt 7 (side 34–37).

(4) Det heter videre i Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 17.4.1 (på side 54):

«Videre vil EU-domstolen kunne prøve vedtak som treffes av ERA. Vilkårene for denne domstolsprøvingen er omtalt i kapittel 2.1.4.3. Innenfor dette området vil det dermed også skje en overføring av domstolsmyndighet for prøving av de vedtakene byrådet treffer.»

Nærmere omtale av domstolsprøvingen og det rettslige grunnlaget for denne finnes i Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 2.1.4.3 (side 16).

Vi er enig med SD i at disse fire punktene dreier seg om overføring av myndighet til å treffe vedtak med direkte virkning i Norge. Dels dreier det seg om overføring av forvaltningsmyndighet (nr. 1 til 3), dels dreier det seg om overføring av domsmyndighet (nr. 4).

Om hva som nærmere ligger i «direkte virkning» ved overføring av henholdsvis forvaltningsmyndighet og dømmende myndighet viser vi til St.prp. nr. 50 (1998–99) punkt 4.4.2 og punkt 4.4.3.

(5) I Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 17.4.5 (side 57) omtales muligheten for at ERA vil treffe vedtak basert på regler som er vedtatt av EU-Kommisjonen før disse reglene er tatt inn i EØS-avtalen. Proposisjonen bygger på at denne førtidige anvendelsen av ikke-innlemmet regelverk «har et element av myndighetsoverføring i seg». Det er i så fall nærliggende å tale om en form for overføring av lovgivende myndighet (forskriftsmyndighet). Etter det vi har forstått, vil det her uansett være tale om utfyllende regelverk på detaljert nivå.

De kontrollmekanismene som fremgår av ERA-forordningen artikkel 25 (ERAs undersøkelse av utkast til nasjonale regler) og artikkel 26 (ERAs undersøkelse av eksisterende nasjonale regler) innebærer etter vårt syn ikke myndighetsoverføring. Vi nøyer oss her med å vise til Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 2.1.4.3 (side 18) og slutter oss til standpunktet der.

Det er på ulike punkter i det regelverket som nå foreslås innlemmet i EØS-avtalen, lagt opp til tvisteløsning i form av voldgift mellom statlige myndighetsorganer og ERA. For nærmere beskrivelser viser vi til Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 18.3 (side 61–62), jf. punkt 2.1.4.3 (side 16–18). På dette punktet kan vi slutte oss til hovedsynspunktet som kommer til uttrykk i Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 18.3 (side 61):

«Voldgiftsavgjørelser vil i prinsippet binde staten folkerettslig. Det er det vid adgang til etter Grunnloven.»

Vi kommer kort tilbake til betydningen av denne voldgiftsmekanismen i punkt 2.2.

## **2. ER MYNDIGHETSOVERFØRINGEN LITE INNGRIPENDE?**

### **2.1 Rettslige utgangspunkter**

Spørsmålet er om den myndighetsoverføringen som det legges opp til i Prop. 101 LS (2019–2020), og som er beskrevet i punkt 1.2 foran, er «lite inngripende».

Grunnloven gir selv ingen veiledning om vurderingen av når myndighetsoverføring er å anse som «lite inngripende». Vurderingen av hva som kan aksepteres, må prinsipielt ta utgangspunkt i den enkelte kompetansebestemmelsen i Grunnloven som det er tale om å gripe inn i (§ 3, § 49, § 75, §§ 88 til 90 mfl.). Praksis, i første rekke slik den er kommet til uttrykk i forbindelse med Stortingets behandling av tidligere saker, vil kunne gi veiledning om hvor grensen for «lite inngripende» myndighetsoverføring går. Denne praksisen bygger på at en rekke momenter kan være relevante ved vurderingen av hva som er «lite inngripende». I St.prp. nr. 100 (1991–92) om inngåelse av EØS-avtalen uttales følgende på side 342:

«Kriteriet 'lite inngripende' gir anvisning på en skjønsmessig helhetsvurdering, der det ikke er mulig å gi en uttømmende oppregning en gang for alle av de hensyn som kan ha betydning ved vurderingen».

Gjennom praksis har det imidlertid blitt identifisert en rekke relevante momenter, se blant annet vår uttalelse 30. mai 2017 (JDLOV-2015-6464) punkt 2.4, hvor det heter:

«Etter praksis er relevante momenter bl.a. den nærmere arten av myndigheten som overføres, omfanget av myndighetsoverføringen og i den forbindelse om overføringen gjelder et bestemt og avgrenset saksområde. Det har videre betydning om overføringen er basert på gjensidighet og likeverdig deltakelse. I praksis er det også lagt vekt på i hvilken grad norske myndigheter har mulighet til å avbøte uheldige virkninger av myndighetsoverføringen. Det må også legges vekt på arten av de samfunnsmessige og politiske interessene som berøres gjennom myndighetsoverføringen. I grensetilfeller kan Stortingets standpunkt i det enkelte tilfellet bli avgjørende for spørsmålet om Grunnloven § 26 kan brukes.»

Hvor det i sak som forelegges for Stortinget, er flere elementer av myndighetsoverføring, må disse elementene vurderes samlet.

## 2.2 Den nærmere vurderingen

I hovedsak dreier saken her seg om overføring til ERA av forvaltningsmyndighet, nærmere bestemt myndighet til å treffe visse enkeltvedtak rettet mot private innenfor jernbanesektoren. Myndighetsoverføringen griper dermed i første rekke inn i Grunnloven § 3, som sier at «[d]en utøvende makt er hos Kongen». I tillegg overføres domsmyndighet som en konsekvens av overføringen av forvaltningsmyndighet. Dermed gripes det i prinsippet også inn i Grunnlovens regler om den dømmende makt, jf. bl.a. Grunnloven §§ 88 og 90. Endelig kan ERAs vedtaksmyndighet i noen tilfeller sies å innebære en form for overføring av lovgivningsmyndighet, se nedenfor. Det kan derfor også sies å utgjøre inngrep i den lovgivende makt, jf. Grunnloven §§ 49 og 75 bokstav a.

Myndighetsoverføringen skjer ensidig, ved at myndighet som i dag ligger på nasjonalt nivå, overføres til ERA. Dette skiller saken fra tilfeller hvor Norge avstår myndighet til et annet land, men samtidig kan utøve tilsvarende myndighet i det andre landet (for eksempel ved grensetollsamarbeid).

Videre er situasjonen at Norge ikke har noen formell innflytelse på beslutningsstadiet i ERA. En kan dermed ikke tale om at Norge deltar på like vilkår med EU-statene.

Disse to momentene er isolert sett argumenter for at myndighetsoverføringen vil kunne anses som inngripende.

Sammenlignbare saker om ensidig overføring av forvaltningsmyndighet innen EU/EØS-samarbeidet, og hvor Norge ikke har del i den formelle avgjørelsene som treffes, kan gi veiledning om hvor grensen for den inngripende myndighetsoverføringen går i slike tilfeller. Vi kommer tilbake til dette i punkt 2.3.

Ved vurderingen vil omfanget av myndighetsoverføringen og i den forbindelse om overføringen gjelder et bestemt og avgrenset saksområde, stå sentralt.

Overføringen dreier seg om en bestemt sektor – jernbanesektoren. De avgjørelsene det er tale om, retter seg dessuten mot et begrenset antall profesjonelle aktører innen sektoren.

De fleste avgjørelser innenfor denne sektoren, også når det gjelder spørsmål om jernbanesikkerhet, skal fortsatt treffes av nasjonale myndigheter. Innenfor de områdene ERA skal treffe avgjørelser, er det utstrakt samarbeid med den nasjonale sikkerhetsmyndigheten (i Norge: Statens jernbanetilsyn).

Riktignok er det slik at myndigheten når det gjelder to helt sentrale avgjørelsestyper – utstedelse, fornyelse, suspensjon og endring av felles sikkerhets sertifikat, og utstedelse av kjøretøytillatelse – overføres til ERA, og dermed til det overnasjonale nivået. Disse vedtakstypene har avgjørende betydning for hvem som kan trafikere jernbanenettet i Norge. Dette kan isolert sett trekke i retning at det er tale om inngripende myndighetsoverføring. Også arten av de samfunnsmessige og politiske interessene som berøres, kan isolert sett sies å trekke i samme retning. Sikkerhetshensyn, som står sentralt både ved avgjørelser om sikkerhets sertifikat og kjøretøytillatelse, må – på det generelle plan – antas å ha betydelig samfunnsmessig og politisk interesse.

Når disse forholdene likevel ikke fører til at myndighetsoverføringen kan regnes som inngripende, er det ut fra en samlet vurdering av flere forhold, der vi mener det følgende står sentralt: Som nevnt er det i utgangspunktet tale om å overføre myndighet på et begrenset saksområde. Avgjørelsene som treffes, skjer på et teknisk preget område innenfor et meget detaljert EØS-rettslig regelverk. Dette regelverket gjennomføres av norske myndigheter på ordinært vis, i samsvar med det dualistiske prinsippet. Når ERA treffer avgjørelser, skjer dette som utgangspunkt på grunnlag av det samme regelverket som ville blitt anvendt av norske myndigheter dersom det var de som traff avgjørelsen. Vi viser her til beskrivelsene i Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 17.4.2 (side 54). Vi viser videre til at nivået på jernbanesikkerheten i utgangspunktet er definert gjennom det felleseuropeiske regelverket som Norge har sluttet seg til etter de ordinære prosedyrene som følger av EØS-avtalen. Den sikkerhetsinteressen som er knyttet særskilt til de to nevnte vedtakstypene – felles sikkerhets sertifikat og kjøretøytillatelse – er dermed nokså begrenset.

Ut fra dette er det vårt syn at omfanget av myndighetsoverføringen i saken her er nokså begrenset, og den skjer på et bestemt og avgrenset saksområde.

Vi legger dessuten noe vekt på at norske myndigheter, også når det gjelder ERAs avgjørelser om sikkerhets sertifikater og kjøretøytillatelse, gjennom det EØS-rettslige regelverket er sikret deltakelse i saksbehandlingen. Vi viser til beskrivelsene i Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 17.4.3 (side 56). Dette reduserer muligheten for at det i konkrete tilfeller treffes avgjørelser i strid med norske myndigheters interesser. Selv om fravær av stemmerett for Norge som nevnt innebærer at Norge ikke deltar i beslutningene på like fot med EU-statene, bidrar dette til å redusere muligheten for uheldige virkninger som følge av myndighetsoverføringen.

Vi legger videre vekt på at Statens jernbanetilsyn, dersom det «ved tilsyn identifiserer en alvorlig sikkerhetsrisiko, ... når som helst [kan] anvende midlertidige sikkerhetstiltak, herunder umiddelbart begrense eller midlertidig oppheve den aktuelle driften», jf. sikkerhetsdirektivet (direktiv (EU) 2016/798) artikkel 17 nr. 6 første ledd. Det gjelder selv om driften er basert på et felles sikkerhets sertifikat utstedt av ERA. For nærmere omtale viser vi til Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 17.4.2 (side 55), jf. punkt 17.4.4 (side 57). Også dette bidrar til å begrense omfanget av myndighetsoverføringen og å avbøte mulige uheldige virkninger av den.

Den omtalte oppgavefordelingen mellom ERA og nasjonale sikkerhetsmyndigheter vil kunne ha en avdempende effekt på omfanget av myndighetsoverføringen. Dette gjelder blant annet for det hypotetiske scenariet som professor Eriksen har omtalt i sin betenkning, hvor ERA beslutter å tilbakekalle sikkerhets sertifikatet til Vygruppen, se Christoffer Conrad Eriksen, EUs fjerde jernbanepakke – konstitusjonelle spørsmål (datert 17. april 2020) punkt 6.4.6. Etter sikkerhetsdirektivet artikkel 17 nr. 5 er det statlige sikkerhetsmyndigheter som skal føre tilsyn med jernbaneaktørene etter at sikkerhets sertifikat er gitt, og som skal varsle ERA dersom de mener at innehaveren av et sikkerhets sertifikat ikke lenger oppfyller vilkårene for dette. Et eventuelt tilbakekall av sikkerhets sertifikat fra Vygruppen vil derfor være initiert fra Statens jernbanetilsyn, eventuelt av svenske sikkerhetsmyndigheter, og er ikke noe som ERA kan foreta på eget initiativ.

Professor Eriksen har i sin betenkning pekt på potensialet for konflikt mellom ERA og Statens jernbanetilsyn, og at det skiller tilfellet her fra tidligere tilfeller av myndighetsoverføring. Han mener dette trekker i retning av at myndighetsoverføringen er inngripende, se Christoffer Conrad Eriksen, EUs fjerde jernbanepakke – konstitusjonelle spørsmål (datert 17. april 2020) punkt 6.4.5 (side 34–35). For vår del legger vi større vekt på at muligheten for konflikt i tilfelle er utslag av at det EØS-rettslige regelverket legger opp til et utstrakt samarbeid mellom ERA og de nasjonale sikkerhetsmyndighetene, og at dette samarbeidet må ses på som et gode også i konstitusjonell sammenheng. Den konfliktløsningsmekanismen det legges opp til



dersom uenigheter ikke lar seg løse på annen måte, nemlig voldgift, innebærer dessuten kun folkerettslige virkninger for Norge.

Etter vårt syn har myndighetsoverføringen til ERA som særlig ligger i samtrafikkdirektivet artikkel 19, og som er omtalt i punkt 1.2 (3) foran, begrenset betydning for den konstitusjonelle vurderingen. Formelt er det riktignok tale om beslutninger som etter norsk rettstradisjon trolig ville regnes som enkeltvedtak rettet mot private. Avgjørelsene fra ERA begrenser seg til å legge visse føringer på prosessen med anbudsinnbydelse, som skal legge til rette for at tillatelse til ibruktaking senere kan gis. Det siste er en avgjørelse som etter samtrafikkdirektivet artikkel 18 skal treffes av norske myndigheter.

Vi tilføyer at det av Prop. 101 LS (2019–2020) punkt 18.3 (side 62) fremgår at det ERTMS-prosjektet som for tiden er aktuelt i Norge, har kommet så langt at Bane NOR alt har «inngått kontrakt om leveranse av utstyret, og denne kontrakten derfor ikke omfattes av kravet til forhåndsgodkjenning av ERA i henhold til artikkel 19 i det nye samtrafikkdirektivet». Artikkel 19 vil imidlertid kunne bli aktuell ved senere anskaffelser av utstyr.

Som nevnt i punkt 1.2 (4) skjer det også en overføring av domsmyndighet til EUs organer. Dette er et ytterligere element av myndighetsoverføring. Det forhold at EU-domstolen kan overprøve ERAs vedtak, er imidlertid en følge av at forvaltningsmyndighet er lagt til ERA. Etter vår vurdering er det denne forvaltningsmessige myndighetsoverføringen til ERA som er den mest sentrale, mens det får relativt begrenset selvstendig betydning for vurderingen etter Grunnloven at det også skjer en viss overføring av domsmyndighet.

På bestemte områder har ERA også myndighet til å treffe vedtak basert på nytt gjennomføringsregelverk vedtatt av EU-Kommisjonen før disse reglene er tatt inn i EØS-avtalen, se punkt 1.2 (5) foran. Dette er en del av overføringen av forvaltningsmyndighet, men det er også mulig å se det som en form for overføring av lovgivningsmyndighet siden ERA i slike tilfeller kan fatte vedtak på grunnlag av regelverk som ikke er gjeldende rett i Norge. Vi vurderer dette slik at det tilkommer en ekstra dimensjon ved myndighetsoverføringen når det også skjer en form for overføring av lovgivningsmyndighet. Dette får etter vårt syn likevel relativt begrenset betydning i den samlede vurderingen. ERAs særlige myndighet her er begrenset til å kunne treffe vedtak etter de nye reglene. For det andre gjelder ERAs myndighet utfyllende og utpreget teknisk regelverk som Kommisjonen har hjemmel til å gi på enkelte områder, og der grunnlaget for de nye reglene finnes i rettsakter som er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i Norge. Endelig skal vedtak her, som for ERAs myndighet ellers, skje i et samspill med norske myndigheter, se Prop. 101 LS (2019-2020) punkt 17.4.5 (side 57)

### 2.3 Sammenligning med tidligere praksis

Saken her kan sammenlignes med tidligere saker om myndighetsoverføring. Vi omtaler to saker som er illustrerende.

Stortinget har tidligere, på bakgrunn av St.prp. nr. 44 (2004–2005), samtykket etter Grunnloven § 26 annet ledd til den myndighetsoverføringen som skjedde i forbindelse med opprettelse av et europeisk byrå for flysikkerhet. For en noe nærmere omtale viser vi til Lovavdelingens uttalelse 25. juni 2007 (JDLOV-2007-4158A) punkt 3.4.3, hvor det fremgår at byrået blant annet fikk overført myndighet til å treffe vedtak om typesertifisering og luftdyktighetspåbud med direkte virkning for private rettssubjekter. Typesertifisering er en vurdering av om et nytt luftfartøy tilfredsstillende tekniske krav til bruk, og vedtaket er nært knyttet opp til underliggende tekniske regler. Tilfellet er nokså sammenlignbart med tilfellet som nå vurderes.

Lovavdelingen uttalte seg 8. desember 2010 (JDLOV-2010-10039) om hvorvidt den myndigheten EUs medlemsstater skulle overføre til det europeiske finanstilsynssystemet gjennom tre EU-tilsynsforordninger, kunne anses som lite inngripende myndighetsoverføring. Lovavdelingen konkluderte med at overføringen måtte anses som mer enn lite inngripende, og at innlemmelse i EØS-avtalen av EU-tilsynsforordningene uten tilpasninger som ivaretok de konstitusjonelle forholdene, ikke kunne skje med Stortingets samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd. Etter vårt syn skiller tilfellet nå seg fra saken om europeiske finanstilsyn både ved at omfanget av myndighetsoverføringen er mindre omfattende, og ved at det skjønnet som ligger til det internasjonale organet (ERA), er mer avgrenset. I tillegg bar de europeiske finanstilsynenes utøvelse av myndighet i større grad preg av en direkte overprøving av norske forvaltningsorganers myndighetsutøvelse.

### 3. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Etter vår oppfatning fremstår den overføringen av forvaltningsmyndighet som skjer ved en eventuell innlemmelse av EUs fjerde jernbanepakke til EØS-avtalen, slik det er lagt opp til i Prop. 101 LS (2019-2020), som nokså begrenset i omfang. Selve vedtaksmyndigheten det først og fremst er tale om å overføre til ERA – knyttet til felles sikkerhets sertifikater og kjøretøytillatelse – berører i begrenset grad viktige politiske eller samfunnsmessige interesser. De fleste avgjørelser på feltet ligger fortsatt til norske myndigheter. Selv om Norge ikke har noen formell andel i avgjørelsesmyndigheten i ERA, er det av betydning at Norge kan medvirke under saksforberedelsen, noe som kan forebygge eller bidra til å avbøte uheldige virkninger for norske interesser. Det har også en viss betydning at statens jernbanetilsyn ved oppdagelse av en alvorlig sikkerhetsrisiko kan treffe midlertidige tiltak.

Vi har også vurdert den samlede effekten av denne overføringen av forvaltningsmyndighet til EUs jernbanebyrå (ERA), den tilhørende overføring av domsmyndighet til EU-domstolen innenfor det samme saklige virkeområdet, og den

begrensede formen for overføring av lovgivningsmyndighet til ERA som er beskrevet foran. Vår konklusjon er, også etter en slik samlet vurdering, at myndighetsoverføringen er «lite inngripende». Dermed kan den skje med Stortingets samtykke etter Grunnloven § 26 andre ledd.

Med hilsen

Arnulf Tverberg  
avdelingsdirektør

Vincent Tsang  
fung. lovrådgiver