

HØRINGSNOTAT – Utkast til ny jernbaneforskrift

Innledning

Samferdselsdepartementet har utarbeidet utkast til ny jernbaneforskrift. Forskriftsutkastet tar sikte på å gjennomføre direktiv 2012/34/EU av 21. november 2012 om opprettelse av et felles europeisk jernbaneområde (heretter kalt direktivet) i norsk rett, under forutsetning av at direktivet tas inn i EØS-avtalen og at tilhørende lovendringer blir godkjent av Stortinget. Direktivet ble publisert i Official Journal (OJ) 14. desember 2012, og skal være implementert i EU innen 16. juni 2015.

Direktivet er en sammenslåing og omarbeiding av tre direktiver i jernbanepakke I med senere endringer. Store deler av innholdet er allerede gjeldende rett i Norge, og fremgår av jernbaneforskriften og fordelingsforskriften. I tillegg er det foretatt en del presiseringer og moderniseringer, og foreldede bestemmelser er tatt ut. De nye reglene som fremgår av direktivet har til hensikt å gjøre jernbanen mer konkurransedyktig. De viktigste nye reglene omhandler særlig finansiering og prising av infrastrukturen og relaterte tjenester, fjerning av konkurransehindringer og styrket markedsovervåking. Kapittel III i direktivet omhandler lisens for jernbaneforetak. Dette er foreslått tatt inn i ny lisensforskrift.

Parallelt med utarbeidelsen av forskriftsutkastet har departementet foreslått visse endringer i jernbaneloven som er nødvendige for å gjennomføre direktivet. Disse lovendringene har vært på høring, se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing-utkast-til-lov-om-endringer-i-j.html?id=747149>. Her finner du også norsk oversettelse av direktivet.

Direktivet kan finnes på følgende link på alle EU-språk: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1422274323026&uri=CELEX:32012L0034>.

Forholdet til eksisterende lovgivning

Det er i høringsbrevet til de foreslåtte endringene i jernbaneloven nevnt ovenfor redegjort nærmere for innholdet i direktivet og forholdet til gjeldende rett. Nedenfor beskrives i hovedsak innholdet i forskriftsutkastet, med vekt på hva som skiller seg fra nåværende ordninger og krav.

Jernbaneforskriften og fordelingsforskriften er foreslått slått sammen til én ny forskrift, samtidig som enkelte av kapitlene er tatt ut og flyttet til ny forskrift. Bakgrunnen for dette er å samle forskriftsbestemmelser som omhandler samme tema, og som er ment å ivareta samme formål.

Eksisterende bestemmelser fra jernbaneforskriften og fordelingsforskriften er tatt inn i de nye forskriftene, men noe endret, omredigert eller oppdatert der det har vært behov for det av hensyn til sammenhengen og språkføringen ellers. Det er angitt i de vedlagte lovspeilene hvilke bestemmelser dette gjelder.

Egen forskrift med krav til lisens og sikkerhetssertifikat for jernbaneforetak og sikkerhetsgodkjenning av infrastrukturforvalter

Departementet ønsker at regelverket for jernbanen skal være tilgjengelig, målrettet og formålstjenlig. Nåværende jernbaneforskrift inneholder også enkelte kapitler som gjennomfører deler av direktiv 2004/49/EF om sikkerhet på jernbanen (jernbanesikkerhetsdirektivet). Dette omhandler bl.a. sikkerhetssertifikat for jernbaneforetak, sikkerhetsgodkjenning av infrastrukturforvaltere og grunnlaget for sikkerhetstilsyn med jernbanen. Da disse reglene har et annet formål enn det øvrige innholdet i jernbaneforskriften, ser departementet det hensiktsmessig å skille disse bestemmelsene ut i en egen forskrift.

Utkastet til ny jernbaneforskrift reddykker bestemmelser som regulerer hvordan jernbanemarkedet skal være strukturert og fungere. Departementet har derfor laget et eget forskriftsutkast som omhandler lisens, sikkerhetssertifikat for jernbaneforetak, sikkerhetsgodkjenning av infrastrukturforvalter og sikkerhetstilsyn med jernbanen. Disse bestemmelsene finnes i dag hovedsakelig i jernbaneforskriften kapittel 5, 6, 7 og 9. Det har ikke vært meningen å endre det materielle innholdet i de eksisterende bestemmelsene, men enkelte bestemmelser er omredigert noe. Dette utkastet følger vedlagt.

Kravet til lisens er et vilkår for markedsadgang for jernbaneforetak, og formålet med denne ordningen ligger tettere opp til de formålene utkastet til jernbaneforskrift skal ivareta. Det skal utpekes en lisensutstedende myndighet i hver medlemsstat, og denne myndigheten behøver ikke tilhøre det samme organet som sikkerhetsmyndigheten eller markedsovervåkingsorganet. Det er en del felles eller lignende administrative bestemmelser knyttet til lisens og sikkerhetssertifikat. Det er i dag Statens jernbanetilsyn som er både lisensutstedende myndighet og sikkerhetsmyndighet som utsteder sikkerhetssertifikat, og departementet har ikke vurdert å endre dette. Det er derfor etter departementets mening mest naturlig å legge bestemmelser om lisens til samme forskrift som bestemmelsene om sikkerhetssertifikat.

Utfyllende bestemmelser

Direktivet legger opp til at EU-kommisjonen kan fastsette gjennomføringsrettsakter på følgende områder:

- artikkel 2 nr. 4 (unntak for visse typer infrastruktur, ikke relevant for noen bestemmelser i utkastet slik virkeområdet er formulert i utkastet)
- artikkel 10 nr. 4 og 11 nr. 4 (nye passasjertjenester, § 2-6 i utkastet)
- artikkel 12 nr. 5 (avgift/gebyr for passasjerforetak, § 12- 2 i utkastet)
- artikkel 13 nr. 9 (fremgangsmåter og kriterier for tilgang til jernbanerelaterte tjenester, relevant for kapittel 4 i utkastet)
- artikkel 14 nr. 2 og 5 (Kommisjonens godkjenning av bilaterale avtaler om grensekryssing, ikke EØS-relevant)
- artikkel 15 nr. 6 (Rail Market Monitoring Scheme, RMMS. Omhandler ensartet innsamling og rapportering av statistiske opplysninger)

- artikkel 17 nr. 5 (skjema for lisens, forskriftshjemmel i utkastet til ny lisensforskrift)
- artikkel 20 nr. 5 (lisenskrav i vedlegg III i direktivet, forskriftshjemmel i utkastet til ny lisensforskrift)
- artikkel 31 nr. 3 (direkte kostnader som omhandlet i § 6-2 tredje ledd i utkastet)
- artikkel 31 nr. 5 (differensiering av infrastrukturavgifter pga støy, nevnt i § 6-2 femte ledd i utkastet)
- artikkel 32 nr. 4 (Differensiering av infrastrukturavgifter for tog med installert ETCS ombordutrustning, nevnt i utkastet § 6-2 åttende ledd)
- artikkel 35 nr. 3 (liste over kategorier forsinkelser ved ytelsesordninger, vedlegg II til forskriftsutkastet)
- artikkel 41 nr. 3 (krav til søkere, se § 8-2 tredje ledd i utkastet)
- artikkel 42 nr. 8 (nærmere bestemmelser om rammeavtaler som omhandlet i kapittel 7 i utkastet)
- artikkel 43 nr. 2 (endringer i vedlegg VII til direktivet og § 8-5 i utkastet – tidsplan for fordelingsprosessen)
- artikkel 56 nr. 11 (endringer i vedlegg VII til direktivet og § 11-4 i utkastet – regnskapsinformasjon)
- artikkel 57 nr. 8 (felles prinsipper for markedsovervåkingsorganer, relevant for kapittel 11 i utkastet)

De rettsaktene som er fastsatt av Kommissjonen og tatt inn i EØS-avtalen på tidspunktet for fastsettelsen av ny forskrift, planlegges innarbeidet i forskriftsteksten og gjennomføres direkte i norsk rett ved forskriften. De rettsaktene som er foreslått gjennomført i forslaget er (med forbehold om at de tas inn i EØS-avtalen før forskriften fastsettes):

- Forordning (EU) nr. 869/2014 om internasjonale persontransporttjenester som omhandlet i artikkel 10 nr. 4 og 11 nr. 4 i direktivet (§ 2-6 tredje ledd i utkastet)
- Forordning (EU) 2015/10 om kriterier for søkere om jernbaneinfrastrukturkapasitet som omhandlet i artikkel 41 nr. 3 i direktivet (§ 8-2 tredje ledd i utkastet)

Øvrige rettsakter vil kunne gjennomføres ved forskrift som fastsettes av Statens jernbanetilsyn med hjemmel i utkastets § 1-2 femte ledd. Tilsvarende forskriftshjemmel er tatt inn i utkastet til ny lisensforskrift § 3 sjette ledd.

Nærmere om innholdet i forskriftsutkastet

Kapittel 1: Innledende bestemmelser

Det grunnleggende formålet med direktivet er å legge til rette for et effektivt jernbanesystem som skal ivareta samfunnets behov. Der markedene er åpnet opp, må det være sunn konkurranse med likeverdige og ikke-diskriminerende vilkår for markedsaktørene.

Departementet har ikke foreslått noen egen formålsbestemmelse i utkastet til ny jernbaneforskrift. Gjeldende forskrifter angir ikke noe spesifikt formål, og det er heller ikke noen direktivbestemmelse som angir formålet uttrykkelig.

Paragraf 1-1 første ledd angir forskriftutkastets saklige virkeområde. Bestemmelsen er omformulert noe sammenlignet med gjeldende jernbaneforskrift. Listen er basert dels på gjeldende jernbaneforskrift og fordelingsforskrift, dels på direktivet artikkel 1 nr. 1. Utkastet har et noe snevrere saklig virkeområde enn direktiv 2012/34/EU, da kapittel III om lisens for jernbaneforetak er skrevet inn i utkastet til ny lisensforskrift.

Opplistingen er ikke uttømmende, da temaer som er relatert til ett eller flere av de angitte områdene ikke nevnes uttrykkelig. Dette gjelder bl.a. markedsovervåking, som er en av flere myndighetsoppgaver relatert til flere av de nevnte temaene. Listen i § 1-1 første ledd kan derfor ikke anses å avgrense positivt hva som er regulert av utkastet, bare en angivelse av hvilke hovedtemaer utkastet omhandler.

Det er ikke foreslått noen bestemmelse som positivt angir utkastets stedlige virkeområde. Departementet mener dette ikke bør by på nevneverdige problemer for praktiseringen av forskriften. For de fleste bestemmelsene er det det saklige virkeområdet som avgjør om den kommer til anvendelse, ikke den stedlige tilknytningen. Det avgjørende er om et forhold funksjonelt sett omfattes av en eller flere av forskriftens bestemmelser. I de fleste situasjoner vil det følge av definisjonen av "jernbanenett" i § 1-3 bokstav a og "jernbaneinfrastruktur" i § 1-3 bokstav d, jf vedlegg I hvilket omfang en eller flere bestemmelser har. Særlig for jernbanerelaterte tjenester inneholder utkastet krav som kommer til anvendelse utover jernbaneinfrastrukturens fysiske avgrensning.

Departementet ser det likevel nødvendig med en negativ avgrensning av hva slags jernbanesystemer som er omfattet av utkastet. Dette er angitt slik at jernbaneinfrastruktur som brukes til sporvogn, T-bane og lignende ikke er omfattet av utkastet. For slike jernbanesystemer gjelder tillatelsesforskriften og kravforskriften, eller eventuelt museumsbaneforskriften eller sidesporforskriften. Ved eventuell trafikkering av jernbanenett som faller inn under utkastets virkeområde med sporvogn, T-bane eller lignende i "blandet trafikk" vil likevel bestemmelsene i utkastet komme til anvendelse for den delen av trafikken som foregår på det aktuelle jernbanenettet. Dette er forutsatt i § 2-2.

§ 1-2 Myndighet

Bestemmelsen viderefører i stor grad eksisterende ordning og myndighetsfordeling, men de delene av bestemmelsen som omhandler Statens jernbanetilsyn som sikkerhetstilsyn er flyttet til utkastet til ny lisensforskrift.

Jernbaneinfrastrukturen er offentlig eiendom, og retten til å bruke den har avgjørende betydning for søkeres interesser og utøvelse av jernbaneforetaks virksomhet. Det er derfor naturlig å karakterisere Jernbaneverkets beslutninger om fordeling/tildeling av

ruteleier/kapasitet som utøvelse av offentlig myndighet i form av enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. På denne bakgrunn ønsker departementet å angi uttrykkelig at infrastrukturforvalters beslutninger om å fordele kapasitet på jernbanenett som eies av staten er å anse som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Dette får bl.a. som konsekvens at forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak kommer til anvendelse, men der jernbaneloven og jernbaneforskriften angir avvikende saksbehandlingsregler, går disse foran. Det gjelder bl.a. saksforberedelse og klageadgang, der forskriftsutkastet oppstiller egne fremgangsmåter og et eget klageorgan.

Bestemmelsen er formulert slik at beslutningene er enkeltvedtak uavhengig av infrastrukturforvalters status eller selskapsform, så lenge det er snakk om fordeling av statlig eid jernbaneinfrastruktur.

I utkast til nytt syvende ledd fremgår det uttrykkelig at infrastrukturforvalter er underlagt forvaltningsloven så langt den passer. Dette innebærer bl.a. at det ikke er nødvendig med en egen bestemmelse som gjennomfører direktivets artikkel 29 nr. 4 og artikkel 39 nr. 2, fordi det dekkes av forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt. I dag finnes en slik bestemmelse i fordelingsforskriften § 9-3.

Unntaksbestemmelsen som finnes i nåværende jernbaneforskrift § 1-3 tredje ledd foreslås flyttet til en egen unntaksbestemmelse i det avsluttende kapitlet, § 12-4.

§ 1-3 Definisjoner

Definisjonene er i stor grad hentet fra direktivet, og følger ordlyden så langt det passer for norske forhold og med nødvendige EØS-tilpasninger. Det er ikke meningen at definisjonenes betydning skal avvike fra det som følger av en tolkning av tilsvarende definisjon i direktivet. Enkelte av definisjonene fra direktivet er skrevet inn i den bestemmelsen som definisjonen relaterer seg til.

Enkelte av definisjonene i nåværende jernbane- og fordelingsforskrift er tatt ut, da departementet ikke finner behov for å ha dem med i ny forskrift. Dette gjelder bl.a. gjeldende definisjon av "jernbanevirksomhet", da den ikke har vært brukt konsekvent i gjeldende forskrift. Uttrykket brukes i det daglige både for å beskrive virksomhet eller aktivitet som drives ved eller på jernbane i vid forstand og foretak eller organer som driver med jernbane i snever forstand slik det er definert i nåværende jernbaneforskrift § 1-4 bokstav d. Departementet finner det mest naturlig å ikke binde dette uttrykket til noe definert meningsinnhold i forskriften.

Bokstav a: Jernbanenett

Definisjonen av jernbanenett i bokstav a erstatter den nåværende definisjonen "det nasjonale jernbanenettet". Ordlyden er nå mer i tråd med direktivet artikkel 3 nr. 25. "Det nasjonale jernbanenettet" er et uttrykk som ofte brukes om det statlig eide jernbanesystemet som forvaltes av Jernbaneverket. En legaldefinisjon som kan gi uttrykket et annerledes innhold er derfor uheldig. Departementet tror den foreslåtte

definisjonen sammen med definisjonen av ”jernbaneinfrastruktur” i bokstav d vil skape mindre tvil om hvor grensene går for anvendelsen av forskriftens bestemmelser. Det er bl.a. knyttet en del usikkerhet til hvilke regler som gjelder for enkelte typer sporområder pga henvisningen til nettveiledningen og kriteriene i gjeldende definisjon. Det sentrale nå blir om en bestemmelse i utkastet funksjonelt sett kommer til anvendelse. De fleste av utkastets bestemmelser er ikke direkte knyttet til den fysiske infrastrukturen, men de prosessene og rammene for virksomhetene som drives og tjenestene som leveres i forbindelse med kjøring av tog. Som nevnt over er det viktig å avgrense tydelig hva som ikke reguleres av utkastet. For eksempel er privateide sidespor bare regulert når bruk av slike spor er nødvendig for å benytte seg av en jernbanerelatert tjeneste. Da må sportilgang gis etter reglene i kapittel 4.

Bokstav d: Jernbaneinfrastruktur

Ordlyden er her annerledes enn etter fordelingsforskriften § 1-2 bokstav e. Definisjonen viser videre til vedlegg I, men det er skrevet inn i selve bestemmelsen at private sidespor og spor inne i et verksted m.m. ikke omfattes av definisjonen. Den nærmere avgrensingen av hva som regnes som jernbaneinfrastruktur har først og fremst betydning for krav til fordeling av kapasitet og infrastrukturavgifter.

Bokstav g: Den som driver serviceanlegg

Definisjonen medfører at pliktsubjektet etter bestemmelser som oppstiller krav til den som driver serviceanlegg er den som påtar seg ansvaret for å utføre tjenesten gjennom avtale med jernbaneforetaket. Hvis denne setter bort utførelsen av tjenesten til en leverandør, følger det av definisjonen at det fortsatt er den som har forpliktet seg overfor jernbaneforetaket som er pliktsubjekt. Det er da nødvendig å forplikte leverandøren gjennom avtale, siden forskriftskravene uansett må etterleves. Slike regler finner vi bl.a. i utkastet § 2-5, § 4-2 til § 4-6, § 5-1 og § 6-9.

Bokstav j: Søker

Definisjonen av søker er utvidet sammenlignet med det som gjelder etter fordelingsforskriften § 1-2 bokstav n i dag. Etter utkastet kan alle ”som har en allmennyttig eller forretningsmessig interesse av å bli tildelt infrastrukturkapasitet” infrastrukturforvalter om ruteleier i den årlige ruteplanprosessen etter utkastets § 8-2 og § 8-3 eller på ad hoc-basis etter § 8-7. De mest typiske søkergruppene er nevnt, men denne lista er ikke uttømmende. Det er likevel anledning for infrastrukturforvalter til å stille krav til søkerne, men disse kravene må være relatert til søkerens evne til å betale infrastrukturavgifter og utnytte infrastrukturen. Dette er nærmere regulert i forordning (EU) 2015/10, som foreslås gjennomført i utkastet til § 8-2 tredje ledd (under forutsetning av at forordningen tas inn i EØS-avtalen før forskriften fastsettes).

Bokstav o: Infrastrukturkapasitet

Departementet foreslår å formulere definisjonen av infrastrukturkapasitet annerledes enn direktivet for å gi bedre sammenheng med definisjonen av ruteleie, men uten å endre innholdet som følger av direktivet eller gjeldende rett.

Kapittel 2: Tilgang til å trafikkere jernbanenettet

Direktivet forutsetter at det finnes nasjonale bestemmelser om tilgang til å trafikkere jernbanenettet (se kapittel II avsnitt 4, "adgang til jernbaneinfrastruktur og tjenester", på engelsk "access to railway infrastructure and services"). Disse nasjonale bestemmelsene må være innenfor rammene av direktivet, og det er særlig for innenlands persontransport EØS-statene kan velge hvordan de regulerer dette området.

Departementet forslår ikke nå å endre på gjeldende rettsstilstand for tilgangen til å trafikkere jernbanenettet. Det pågår for tiden et reformarbeid som kan få betydning for tilgangsbestemmelsene i fremtiden, se

http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/aktuelt/nyheter/2014/Onsker-innspill-til-reform-av-jernbanen.html?regi_oss=1&id=757367. Utkastet medfører altså ingen endring i den gjeldende konkurransesituasjonen for innenlands jernbanepassasjertjenester.

Kapittel 2 og 3 i nåværende jernbaneforskrift er slått sammen og bearbeidet. Begge kapitlene handler om tilgangsrettigheter til jernbanenettet, og det er derfor naturlig å samle alle disse bestemmelsene i ett kapittel. Tilgangsretten ved internasjonale ruter er i dag regulert i kapittel 3, men hører tematisk sammen med de øvrige bestemmelsene i kapittel 2.

Det er ikke foreslått noen realitetsendringer i hvem som skal ha tilgang til jernbanenettet etter § 2-1 eller hvem departementet kan gi tilgang etter § 2-2. Paragraf 2-1 bokstav c i utkastet omhandler "nasjonal og internasjonal godstransport av enhver art", og medfører en forenkling av gjeldende bestemmelse. Etter at det gradvis har skjedd en åpning av jernbanemarkedene for godstransport er det ikke lenger nødvendig å skille mellom ulike typer godstransport med jernbane for tilgangsrettighetene. Nåværende bokstav c og e kan derfor slås sammen og forenkles på samme måte som i direktivet artikkel 10.

Paragraf 2-1 annet ledd er utvidet til også å gjelde prøvekjøring/testing og kjøring i opplæringsøyemed for å få med all type trafikkering som ikke er ordinær rutetraffikk.

Departementet foreslår å skille mellom tilgang til spor og tilgang til jernbanerelaterte tjenester. Paragraf 2-5 i utkastet omhandler derfor krav til tilgang til spor til serviceanlegg, mens tilgang til tjenestene som utføres i serviceanlegg er omfattet av kapittel 4. Bestemmelsen gjennomfører dermed artikkel 10 nr. 1 annet punktum og deler av artikkel 13 nr. 2 ("herunder sporadgang"). Fordelingen av kapasitet på sporene nevnt i § 2-5 skjer i forbindelse med den ordinære fordelingsprosessen etter kapittel 8 i utkastet. Da spor til serviceanlegg kan utgjøre et jernbanenett i utkastets forstand, må infrastrukturforvaltere sørge for å koordinere sin kapasitetsfordeling etter § 8-3.

Utkastet til § 2-6 gjennomfører både direktivet artikkel 10 nr. 2-4 og artikkel 11. Det er for internasjonale tjenester også anledning til å ta med reisende som bare bruker den nasjonale delen av tjenesten (også omtalt som kabotasje). Vilkårene for dette er for det

første at hovedformålet ved tjenesten er internasjonal persontransport og for det andre at en slik tjeneste ikke forstyrrer den økonomiske likevekten i en avtale om offentlig tjenesteyting på strekningen.

Det er markedsovervåkingsorganet som skal foreta disse vurderingene når noen ber om det. Fremgangsmåtene og kriteriene for disse vurderingene er nærmere regulert i forordning (EU) nr. 869/2014. Denne forordningen foreslås gjennomført i utkastet § 2-6 tredje ledd (under forutsetning av at forordningen tas inn i EØS-avtalen før forskriften fastsettes). Da en del av direktivets bestemmelser også er skrevet inn i forordningen, er ikke disse bestemmelsene gjentatt i forskriftsutkastet.

Utfallet av en "principle purpose-test" etter forordning (EU) nr. 869/2014 artikkel 9 blir at en tjeneste som klassifiseres som "nasjonal" må søke departementet om tilgang etter § 2-2.

Kapittel 3: Særskilte krav til jernbaneforetak og infrastrukturforvalter

Kapittel 3 viderefører i det store og hele kapittel 4 i jernbaneforskriften. Det er bare gjort mindre språklige endringer uten at det har vært meningen å endre innholdet i bestemmelsene.

Kapittel 4: Jernbanerelaterte tjenester

Dette kapitlet utdyper de foreslåtte bestemmelsene om serviceanlegg i ny § 5a i jernbaneloven. Høringsnotatet for endringene i jernbaneloven omtaler direktivets krav og de foreslåtte lovendringene mer utdypende (se link på side 1). De viktigste materielle kravene vil følge av lovteksten.

Bestemmelsene i kapittel 4 er stort sett nye, da det ikke har vært så tydelige bestemmelser tidligere om jernbanerelaterte tjenester. Vedlegg II til direktivet er innarbeidet i teksten i § 4-1 til § 4-5. Departementet mener det er hensiktsmessig av hensyn til brukerne av forskriften at alle relevante bestemmelser om tjenester er samlet på ett sted. Bestemmelsene om prising av og betaling for slike tjenester er likevel omhandlet i kapittel 6, fordi de har stor sammenheng med bestemmelsene om infrastrukturavgifter.

Paragraf 4-1 angir hvilke tjenester som tilhører den såkalte minstepakken for tilgangstjenester. Krav i andre deler av forskriften skiller ofte mellom denne gruppen tjenester og andre, mer avledede tjenester. Det gjelder bl.a. vilkår for tilgang og beregning av avgifter/priser for bruk av tjenestene. Formålet er å sørge for et velfungerende marked innenfor tjenester som ofte ligger til et naturlig monopol eller som kontrolleres av et dominerende, nasjonalt jernbaneforetak (ofte omtalt på engelsk som "incumbent"), og som er avgjørende støttetjenester for å kunne kjøre tog på jernbanenettet. For at nye jernbaneforetak ikke skal møte konkurransehennende etableringshindre, må alle jernbaneforetak ha tilgang til disse tjenestene på ikke-diskriminerende vilkår, og betaling for bruken må være priset til de direkte kostnadene.

Paragraf 4-2 er rettet mot den som driver serviceanlegg. Det følger av ordlyden at bestemmelsen også omfatter tjenestene som ytes i serviceanleggene, for eksempel løftetjenester og verkstedtjenester.

I § 4-3 annet ledd er det foreslått en presisering av at plikten til å imøtekomme anmodninger om å få utført tjenester i serviceanlegg ikke omfatter at det må foretas investeringer for å imøtekomme alle anmodninger. Det sentrale formålet med kravet i første ledd er å sikre at kapasiteten i serviceanleggene utnyttes og fordeles på en hensiktsmessig måte, jf. tredje og fjerde ledd.

Kapittel 5: Nettveiledning

Kapittel 5 omhandler nettveiledningen, og gjennomfører artikkel 27 i direktivet. Utkastet til § 5-1 fjerde ledd er hentet fra vedlegg IV nr. 6 annet punktum, for å tydeliggjøre forpliktelsen den som driver serviceanlegg har til å legge frem sine opplysninger.

Vedlegg IV til direktivet er skrevet inn i utkastet til § 5-2 for å få bedre sammenheng. Det gir en lang bestemmelse, men departementet finner at det gir bedre oversikt enn om man skulle vist til et eget vedlegg til forskriften.

Kapittel 6: Avgifter for bruk av jernbaneinfrastruktur og tjenester

Reglene om avgifter for bruk av jernbaneinfrastruktur er i det store og hele videreført fra dagens fordelingsforskrift kapittel 4. Bestemmelsene er omarbeidet noe for å gjøre dem mer tilgjengelige for leseren, og enkelte bestemmelser er nye. I tillegg vil det komme ytterligere lovgivning på begrensede områder. Bl.a. arbeider EU-kommisjonen med et utkast til detaljerte bestemmelser om beregning av de kostnadene som "oppstår som en direkte følge av togtrafikken" som nevnt i utkastet til § 6-2 tredje ledd. Det er ventet at en forordning om dette vil bli fastsatt i 2015.

I et delt jernbanesystem hvor jernbaneforetak konkurrerer om å levere tjenester på en infrastruktur som fungerer som et "naturlig monopol" med begrenset kapasitet, er det nødvendig å regulere etterspørselen etter kapasitet i form av avgifter.

Avgiftsordningene er utformet slik at infrastrukturforvalter i det minste skal innkreve en avgift som tilsvarer de direkte kostnadene som påløper ved kjøring av ett tog på infrastrukturen. Disse avgiftene kan innrettes med sikte på å regulere etterspørselen etter infrastrukturkapasitet slik at man får utnyttet kapasiteten optimalt. I tillegg kan man justere avgiftsnivået for å kompensere for visse eksterne kostnader. Overfor markedssegmenter som tåler det kan man fastsette påslag i avgiften for å finansiere driften av infrastrukturen fullt ut. Avgifter kan også inngå i en ytelsesordning for å "belønne" de som bidrar til høy regularitet og ytelse, og "straffe" de som forårsaker forsinkelser og utgifter for andre.

De senere årene har vi fått enkelte avgjørelser i EU-domstolen om hvordan disse avgiftsordningene skal innrettes, og denne rettsstilstanden vil bl.a. komme til uttrykk i den nevnte forordningen som er under utarbeidelse.

Kapittel 7: Rammeavtaler

Kapitlet omhandler adgangen til å inngå rammeavtaler om bruk av jernbaneinfrastrukturkapasitet, og hvordan slike avtaler skal utformes. Nåværende bestemmelser i fordelingsforskriften kapittel 6 er ikke like detaljerte, men hovedtrekkene er de samme. Det har ikke vært noen tradisjon i Norge for at infrastrukturforvalter inngår rammeavtaler med søkere. Jernbaneverket har til nå ikke lyst ut rammekapasitet selv om det er adgang til det etter nåværende forskrifter.

Inngåelse av rammeavtaler kan ha negative virkninger for utviklingen av jernbanemarkedene. Det er derfor viktig at de inngås slik at de ikke sementerer eller binder opp markedet mer enn det som ellers ville blitt resultatet av de årlige rutetildelingsprosessene.

Rammeavtaler kan inngås mellom infrastrukturforvalter og søkere, jf. utkastet § 7-1. Det er opp til infrastrukturforvalter å avgjøre om det skal inngås rammeavtaler. Hvis det tilbys en søker må det tilbys alle søkere på det samme jernbanenettet på ikke-diskriminerende vilkår. Rammeavtaler kan gå ut på å tilkjenne en søker et nærmere spesifisert antall togbevegelser innenfor et referansetidsrom, men kan ikke angi spesifiserte ruteleier, da dette vil være å tildele kapasitet utenfor den ordinære ruteplanprosessen.

Muligheten til å inngå rammeavtaler er gitt for å bl.a. sikre større investeringer som gjøres av private jernbaneforetak. Siden ruteleier tildeles i den ordinære, årlige ruteplanprosessen er det likevel begrenset verdi i en rammeavtale hvis det samtidig er flere som etterspør rammekapasitet eller det samlet sett søkes om flere ruteleier enn nettet har kapasitet til. Tjenester som er tildelt kapasitet gjennom en rammeavtale har i seg selv ikke bedre prioritet enn tjenester som ikke har noen rammeavtale når man kommer til den årlige ruteplanprosessen.

Direktivet åpner for at man nasjonalt kan kreve at markedsovervåkingsorganet skal godkjenne rammeavtaler. Departementet foreslår at nye rammeavtaler mellom infrastrukturforvalter og søkere må godkjennes på forhånd av Statens jernbanetilsyn. Dette kan forhindre at man inngår avtaler som er i strid med intensjonene bak kapittel 7, og at man dermed "sparer" langvarige forstyrrelser i ruteplanprosessen sammenlignet med hvis man bare skal bruke den alminnelige klageadgangen til markedsovervåkingsorganet.

Kapittel 8: Fordeling av infrastrukturkapasitet

Kapittel 8, 9 og 10 gjennomfører direktivet kapittel IV. Departementet har funnet det naturlig å foreslå en inndeling av direktivets bestemmelser etter prosessuelle trinn. Kapittel 8 omhandler kapasitetsfordelingen på søknadsstadiet frem til det eventuelt oppstår interessekonflikter. Kapittel 9 angir hvordan samordning, tvisteløsning og eventuelt prioritering skal foregå, mens kapittel 10 omhandler situasjonen etter tildeling av ruteleier.

Paragraf 8-1 oppstiller det grunnleggende prinsippet om at det er infrastrukturforvalter som fordeler infrastrukturkapasitet i form av ruteleier. Dette gjøres i den årlige ruteplanprosessen.

Der en infrastrukturforvalter også forvalter andres spor, for eksempel spor til serviceanlegg som omfattes av § 2-5, er det naturlig at kapasitetsfordelingen i ruteplanprosessen også omfatter disse sporene. Hvis eieren av sporene selv er infrastrukturforvalter, gjelder bestemmelsene om søknad, samarbeid og felles behandling av søknadene i § 8-3 og § 8-4.

Etter § 8-2 og definisjonen av "søker" i § 1-3 bokstav j er det nå flere enn jernbaneforetak som kan søke om ruteleier. Dette er for å skape en mer dynamisk bruk av kapasiteten, ved at for eksempel speditører kan søke om et antall ruteleier, for så å velge hvilket jernbaneforetak som skal bruke ruteleiene til å kjøre tog. Direktivet angir ikke når en søker må angi overfor infrastrukturforvalter hvilket jernbaneforetak som skal bruke et ruteleie. Det er ikke naturlig at det skjer samtidig med at søknaden inngis, for det vil ha motsatt virkning av det man ønsker å oppnå med det utvidede søkerbegrepet. Likevel bør infrastrukturforvalter av hensyn til planlegging av driften kunne angi en rimelig frist i nettveiledningen for når en søker må ha utpekt et jernbaneforetak.

Infrastrukturforvalter kan stille krav til søkere, men ikke utover det som er nødvendig for å sikre fremtidige krav om innbetaling av avgifter og bruk av infrastrukturen. EU-kommisjonen har fastsatt forordning (EU) 2015/10 som oppstiller nærmere regler om hvilke krav dette er og hvordan dette skal praktiseres. Den nye forordningen foreslås gjennomført i § 8-2.

Paragraf 8-3 skal gjøre det enklere for søkere å skaffe seg ruteleier over tilgrensende jernbanenett. Dette krever at infrastrukturforvaltere samarbeider om kapasitetsfordelingen slik at det er tilstrekkelig for en søker å sende søknad til ett saksbehandlingssted. Dette kan være til en av infrastrukturforvalterne eller til et felles organ (one-stop-shop).

Øvrige bestemmelser avviker ikke vesentlig fra nåværende bestemmelser i fordelingsforskriften kapittel 5 og 7.

Kapittel 9: Interessekonflikter og overbelastet infrastruktur

Kapittel 9 inneholder det som i dag fremgår av fordelingsforskriften § 7-7 flg. De enkelte bestemmelsene angir rammene for prosessen som skal følges når det viser seg at det er interessekonflikter mellom flere søkere, bl.a. ved at det er søkt om flere ruteleier enn det er kapasitet til. En nærmere beskrivelse av ordningen skal fremgå av nettveiledningen.

De foreslåtte bestemmelsene om samordning og tvisteløsning medfører ingen endring av den nåværende prosessen. Det er presisert gjennom en henvisning i § 9-1 fjerde ledd til forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt at infrastrukturforvalter ikke må røpe forretningshemmeligheter uten samtykke fra søkeren.

Gjennom ruteplanprosessen kan infrastrukturforvalter ta hensyn til tidligere utnyttelse av ruteleier og anvende prioriteringskriterier, se utkastet § 9-4 og § 9-5.

I utkastet til § 9-5 er det angitt en prioriteringsrekkefølge i tilfeller hvor det er søkt om flere ruteleier enn det er kapasitet til, og der samordningsprosessen ikke har ført til enighet om kapasitetsfordelingen. Direktivet åpner for å verne om offentlige tjenester, og departementet ønsker også å slå tydelig fast at disse tjenestene vil måtte prioriteres foran andre når infrastrukturforvalter skal fordele kapasitet ved overbelastet infrastruktur. Dette er en naturlig følge av at det offentlige inngår avtale om å utføre persontransporttjenester som anses å ha stor samfunnsnytte.

Det kan tenkes at det også innenfor en prioriteringskategori er flere søkere enn det er (gjenværende) kapasitet til. I så fall vil det være naturlig å vurdere de enkelte transporttjenestenes samfunnsmessige nytte mot hverandre. Infrastrukturforvalter må derfor oppstille en metode som skal brukes for å gjøre slike vurderinger.

Kravene til kapasitetsanalyse og kapasitetsforbedringsplan vil være som de er i dag etter fordelingsforskriften § 7-13 og § 7-14.

Kapittel 10: Tildelt infrastrukturkapasitet

Det følger av direktivet artikkel 28 at det skal inngås nødvendige avtaler mellom jernbaneforetak og infrastrukturforvalter om å bruke infrastrukturen. Dette fremgår i dag av § 8-1 i fordelingsforskriften, og videreføres i utkastet til § 10-1. Siste punktum er formulert annerledes enn artikkel 28 annet punktum for å få frem at det er prosessen rundt avtaleinngåelsen som skal være åpen og ikke-diskriminerende. Vilkårene i selve avtalen er underlagt krav andre steder i utkastet.

Utkastet til § 10-2 skal bl.a. forhindre at noen søker om mer kapasitet enn det som er nødvendig. Det er viktig å unngå slik kunstig reservasjon av kapasitet, da det kan ekskludere andre søkere og hindre en effektiv utnyttelse av infrastrukturen. Et annet virkemiddel i denne sammenhengen er bruk av reservasjonsavgifter etter utkastet til § 6-7. Bestemmelsen er formulert annerledes enn i gjeldende § 8-3, men følger direktivet.

Kapasitet til ikke-planlagt vedlikehold er i dag ikke regulert i forskriftene. Paragraf 10-3 i utkastet tar inn artikkel 53 nr. 3 i direktivet for å sikre at berørte parter får informasjon så tidlig som mulig.

Kapittel 11: Markedsovervåking

Markedsovervåking er i dag regulert i kapittel 8 i jernbaneforskriften. Direktivet innfører generelt en styrking av markedsovervåkingsorganets evne til å arbeide for et

effektivt jernbanemarked med sunn konkurranse og likeverdige vilkår. Det innføres en rekke nye bestemmelser om bl.a. markedsovervåkingsorganets myndighet, oppgaver og organisering. Dette er nærmere beskrevet i høringsnotatet til forslaget om endringer i jernbaneloven.

Paragraf 11-1 gjelder når markedsovervåkingsorganet iverksetter undersøkelser og eventuelt treffer beslutninger på eget initiativ, mens § 11-2 gjelder de situasjonene der markedsovervåkingsorganet behandler saker etter klage.

Det fremgår av første ledd i utkastet til § 11-1 at markedsovervåkingsorganet skal overvåke konkurransesituasjonen på markedene for jernbanetjenester. Dette omfatter alle tjenestene som er omfattet av utkastet, og som er nevnt i kapittel 4. I femte ledd er det tatt inn en henvisning til jernbaneloven § 11. Dette er for å presisere at markedsovervåkingsorganets hjemmel til å pålegge noen å gi opplysninger, gi pålegg om korrigerende tiltak osv. ligger i loven, og at forskriftsbestemmelsen bare gjentar og presiserer den praktiske anvendelsen av lovhjemmelen. Det er ikke meningen å begrense anvendelsen av jernbaneloven § 11.

Opplistingen i § 11-2 første ledd er ikke uttømmende for hva markedsovervåkingsorganet kan iverksette undersøkelser eller treffe beslutninger om etter § 11-1. Bokstav f viser til bestemmelsene om sportilgang, mens bokstav g viser til tilgang til tjenestene omhandlet i kapittel 4. I sum dekker dette kravene i artikkel 13 i direktivet. Se også omtalen av § 2-5 ovenfor.

I utkastet til § 11-3 og § 11-4 har departementet skrevet inn direktivet artikkel 56 nr. 12 og vedlegg VIII. Det er i siste punktum i § 11-3 skrevet inn en henvisning til håndheving av reglene om statsstøtte som nevnt i artikkel 56 nr. 12 annet ledd.

Krav til organiseringen av markedsovervåkingsorganet er foreslått i § 11-6, basert på artikkel 55 nr. 3 i direktivet. Etter gjeldende organisering av Statens jernbanetilsyn er det direktøren som er ansvarlig for organets vedtak.

Kapittel 12: Avsluttende bestemmelser

Forslag til § 12-1 gjelder avtaler som inngås mellom infrastrukturforvaltere, mellom infrastrukturforvalter og jernbaneforetak og mellom andre aktører som tar sikte på å regulere grensekryssende trafikk. Slike avtaler må heller ikke være i strid med bestemmelsene i forskriftsutkastet for øvrig eller annen lovgivning, for eksempel forordning (EU) nr. 913/2010 om et europeisk jernbanenett for konkurransedyktig godstransport.

Avgiften beskrevet i utkastet til § 12-2 er basert på artikkel 12 i direktivet. En slik avgift ilegges ikke i dag, men departementet har innarbeidet den i forskriftsutkastet for en mulig fremtidig situasjon der det er ønskelig å få dekket kostnadene myndighet(e) som er ansvarlig for kjøp av offentlige tjenester har i forbindelse med kjøpet.

Paragraf 12-4 i utkastet er en videreføring av gjeldende bestemmelse i jernbaneforskriften § 1-3 tredje ledd og fordelingsforskriften § 9-7. Den kan brukes som grunnlag for å gi unntak fra krav i forskriften som gjennomfører bestemmelser i direktivet der direktivets artikkel 2 gir EØS-statene mulighet for å unnta deler av direktivet for de nevnte jernbaneforetak, jernbanenett eller jernbaneinfrastrukturer.