HØRINGSNOTAT – Utkast til forskrift om endring av forskrift 16.12.2005 nr. 1490 om lisens, sikkerhetssertifikat og om tilgang til å trafikkere det nasjonale jernbanenettet, samt om sikkerhetsgodkjenning for å drive infrastruktur (lisensforskriften) og forskrift 5.2.2003 nr. 135 om fordeling av jernbaneinfrastrukturkapasitet og innkreving av avgifter for bruk av det nasjonale jernbanenettet (fordelingsforskriften)

1. Innledning

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2007/58 av 23. oktober 2007 om endring av direktiv 91/440/EØF om utvikling av Fellesskapets jernbaner og 2001/14/EF om fordeling av jernbaneinfrastrukturkapasitet og innkreving av avgifter for bruk av jernbaneinfrastruktur ble publisert i Official Journal 3. desember 2007. Fristen for gjennomføring av direktivet i nasjonal rett er 4. juni 2009.

Hensikten med direktivet er å åpne markedet for internasjonal persontransport med jernbane i EØS fra 1. januar 2010, herunder rett til å stoppe for å sette av og ta opp passasjerer underveis. Jernbaneforetak som skal utføre internasjonal passasjertransport må ha lisens fra det land selskapet er etablert i og ha sikkerhetssertifikat fra de landene der transporten utføres.

Det arbeides med å implementere direktivet i norsk rett. Gjennomføring i norsk rett vil kreve enkelte forskriftsendringer. I dette høringsnotatet legger departementet frem forslag til endringer i lisensforskriften og fordelingsforskriften.

2. Direktivets innhold

Direktivets artikkel 1 inneholder endringer i direktiv 91/440/EF. (Henvisningene i parentes nedenfor er til direktiv 91/440.)

Transitt med jernbane gjennom Fellesskapet kan utelukkes fra direktivets virkeområde (artikkel 2). Transitt gjennom Norge med jernbane er ikke særlig praktisk.

Bestemmelsene om internasjonale sammenslutninger oppheves (artiklene 3, 5 nr. 3 og 8 nr. 1).

Internasjonal persontransport defineres som persontransport der et tog krysser minst én grense til en medlemsstat, og hvor hovedformålet er passasjertransport mellom stasjoner i forskjellige medlemsstater; togstammer kan kobles sammen og/eller deles, og de ulike seksjonene kan ha forskjellig

avgangs- og bestemmelsessted, forutsatt at alle vognene krysser minst én grense (artikkel 3).

Jernbaneforetak skal fra 1. januar 2010 gis rett til infrastrukturen i alle medlemsstater med det formål å drive internasjonal passasjertransport. Det gis også rett til å ta med passasjerer fra enhver stasjon lokalisert på den internasjonale ruten og sette dem av på en annen, inkludert stasjoner som er lokalisert i den samme medlemsstat. Hovedformålet må imidlertid være å transportere passasjerer mellom stasjoner lokalisert i ulike medlemsstater. Innføring av internasjonale ruter med stopp underveis skal ikke benyttes for å åpne markedet for innenriks persontransport, men bør utelukkende sikte på stopp som støtter den internasjonale ruten. Hvorvidt dette er tilfelle i den enkelte sak, skal avgjøres av det relevante reguleringsorgan som er opprettet i henhold til direktiv 2001/14/EF, etter anmodning fra relevante kompetente myndigheter og/eller berørte jernbaneforetak (artikkel 10 nytt nr 3a).

Medlemsstatene kan begrense tilgangsretten i nr 3a for tjenester mellom et avgangs- og ankomststed som er omfattet av en eller flere kontrakter om offentlig tjeneste, inngått i overensstemmelse med fellesskapsretten. En slik begrensning kan ikke innskrenke retten til at ta med passasjerer fra en hvilken som helst stasjon som ligger langs en internasjonal rute eller å sette dem av ved en annen stasjon, herunder på strekningen mellom to stasjoner i en og samme medlemsstat, med unntak av de tilfeller hvor utøvelsen av denne rett ville kunne skade den økonomiske likevekt i en kontrakt(ene) om offentlig tjeneste. Hvorvidt dette er tilfelle i den enkelte sak, skal avgjøres av reguleringsorganet ifht direktiv 2001/14/EF art 30, etter anmodning fra kompetent myndighet som tildelte kontrakt om offentlig tjenesteytelse, infrastrukturforvalteren eller jernbaneforetaket som utfører forpliktelse til offentlig tjenesteytelse iht. kontrakt.

Reguleringsorganet skal basere seg på en objektiv økonomisk analyse og forhåndsdefinerte kriterier når det fatter sin begrunnede beslutning. Det skal eventuelt også angi innen hvilken tidsperiode og under hvilke forhold det kan anmodes om fornyet behandling av beslutningen (artikkel 10 ny nr. 3b).

Medlemsstatene kan også begrense retten til å ta opp og sette av passasjerer ved stasjoner i samme medlemsstat dersom det er gitt en eksklusiv rett (enerett) til å transportere passasjerer mellom disse stasjonene i en konsesjonskontrakt tildelt gjennom en åpen anbudskonkurranse før 4. desember 2007, (artikkel 10 ny nr. 3c).

Medlemsstatene plikter ikke å gi tilgang etter nr. 3a før 1. januar 2010 til jernbaneforetak fra land som ikke har gitt tilsvarende tilgang, (artikkel ny nr. 3d).

Medlemsstatene må sørge for at beslutninger etter artiklene 3b - 3d er undergitt domstolskontroll (artikkel 10 nr. 3 e).

Medlemsstatene kan gi kompetente myndigheter med ansvaret for kjøp av passasjertransport med jernbane adgang til å pålegge en avgift på jernbaneforetak som utfører passasjertransport. Dersom en slik avgift innføres, skal alle jernbaneforetak som driver persontransport på strekningen, både nasjonal og internasjonal, ilegges den samme avgiften. Formålet med avgiften er å kompensere myndigheten som er ansvarlig for persontransport med jernbane, for kontrakter om offentlig tjenesteytelse inngått i samsvar med fellesskapsretten. Dette betyr at avgiften skal dekke kostnader som måtte oppstå fordi operatøren med kontrakt om offentlig tjenesteytelse krever å få dekket det økonomiske tap som oppstår ved at det opprettes en konkurrerende (internasjonal) rute. De inntekter en slik avgift innbringer, må imidlertid ikke overstige det som er nødvendig for helt eller delvis å dekke de påløpte kostnader i forbindelse med relevante forpliktelser til offentlig tjenesteytelse. Avgiften må ilegges i overensstemmelse med fellesskapsretten og under hensyntagen til prinsippene om rettferdighet, gjennomsiktighet/transparens, likebehandling og proporsjonalitet. De totale avgiftene, etter denne bestemmelsen, som pålegges, må ikke true den økonomiske levedyktigheten for persontransporttjenestene som pålegges avgiften, (artikkel 10 ny nr. 3f).

Kommisjonen skal innen 1. januar 2009 fremlegge en rapport om gjennomføringen av direktivet, (artikkel 10 ny nr. 8).

Innen 31. desember 2012 skal Kommisjonen legge frem en rapport om gjennomføringen av bestemmelsene i artikkel 3a-3f. Markedsutviklingen, herunder status for å åpne jernbanemarkedet ytterligere, (artikkel 10 ny nr 9).

Direktivets artikkel 2 gjør endringer i 2001/14/EF. (Henvisningene i parentes nedenfor er til direktiv 2001/14/EF).

Jernbaneforetak som har til hensikt å utføre internasjonal persontransport, og som vil søke om infrastrukturkapasitet til dette formål, skal underrette de relevante infrastrukturforvaltere og reguleringsorganet om dette. Reguleringsorganet skal underrette andre berørte myndigheter og

jernbaneforetak som har kontrakt om offentlig tjeneste på den strekningen den internasjonale persontransportruten omfatter, for å kunne vurdere formålet med den internasjonale ruten, (artikkel 13 ny nr. 4).

Rammeavtaler om infrastrukturkapasitet skal i utgangspunktet kunne inngås for en periode på 5 år og kan forlenges med perioder som svarer til deres opprinnelige løpetid. I særlige tilfeller med investeringer i infrastruktur til særlige formål som krever omfattende og langsiktige investeringer, kan det inngås rammeavtaler på 15 år. Rammeavtaler på en varighet over 15 år vil bare være mulig i unntakstilfeller der avtalemessige forpliktelser, som for eksempel en flerårig amortiseringsplan, er knyttet til investeringene. En detaljert definisjon av kapasitetsegenskapene, herunder frekvens og ruteleienes størrelse og kvalitet, som skal gjøres tilgjengelig for søkeren under rammeavtalens varighet, kan kreves fremlagt. Infrastrukturforvalteren gis mulighet til å trekke tilbake den reserverte kapasitet i visse tilfeller.

Fra og med 1. januar 2010 kan en første rammeavtale inngås for en femårsperiode som i visse tilfeller kan fornyes en gang. Reguleringsorganet skal være ansvarlig for å gi tillatelse til slike rammeavtaler kan tre i kraft (artikkel 17 nr. 5 og ny nr. 5a).

Det stilles også et nytt krav til reguleringsorganet; det må i tillegg være funksjonelt uavhengig av enhver kompetent myndighet som er involvert i tildeling av offentlig tjenestekontrakter (artikkel 30 nr. 1).

3. Gjeldende rett

Jernbaneloven av 11.6.1993 nr. 100 § 8 fastsetter at Kongen (delegert til Samferdselsdepartementet, jf. kgl. res. 22.11.1996 nr. 1076) kan bestemme at den som har tillatelse til å drive trafikkvirksomhet, kan få tilgang til å trafikkere det nasjonale jernbanenettet, herunder gi nærmere bestemmelser om omfanget og vilkårene for slik tillatelse. Videre kan Kongen gi forskrift om ufylling og gjennomføring av EØS-avtalen på jernbanens område, jfr. § 16 (delegert til Samferdselsdepartementet).

Det er i lisensforskriften av 16. desember 2005 nr. 1490 § 2-1 bokstav d) allerede åpnet opp for at internasjonale sammenslutninger kan utføre internasjonal passasjertransport. Det forutsettes at virksomhetene har lisens og sikkerhetssertifikat for den transporten som skal utføres og at den ene er etablert i Norge.

Gjennomføring av direktivet vil kreve endringer i lisensforskriften og fordelingsforskriften av 5. februar 2003 nr. 135.

Reguleringsorganet i henhold til artikkel 30 i direktiv 2001/14/EF er i Norge lagt til Statens jernbanetilsyn, jf. fordelingsforskriften § 9-4. Statens jernbanetilsyn tillegges derfor oppgavene etter artiklene 3a og 3b.

4. Nærmere om gjennomføringen av direktivet og forskriftsforslaget

Det legges opp til å benytte begrensningsmuligheten i direktivets artikkel 1 som endrer direktiv 91/440/EØF artikkel 10 nr 3b. Statens jernbanetilsyn tillegges oppgaven med å vurdere slik begrensning. Samferdselsdepartementet er klageorgan for tilsynets vedtak.

Det legges ikke opp til å innføre avgift på strekninger med både nasjonal og internasjonal transport. Utviklingen i det grenseoverskridende tilbudet og erfaringer med pågangen til å opprette nye tilbud mellom Norge og Sverige, vil på et senere tidspunkt kunne gi grunnlag for å vurdere behovet for en slik avgift.

Det er for øvrig i forskriftsforslaget lagt opp til en mindre opprydning av lisensforskriften § 2-1.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske konsekvensene av forskriftsendringene antas å være små, ettersom det allerede er adgang til å drive internasjonal persontransport gjennom å danne en internasjonal sammenslutning. Virkningene er avhengige av om og i hvor stor grad jernbaneforetak vil anse det som økonomisk interessant å opprette et grensekryssende tilbud mellom Norge og Sverige. Ved at begrensningsretten i artikkel 3b kan benyttes, reduseres trolig virkningene av direktivet ytterligere. Departementet har vurdert situasjonen slik at det ikke kan ventes noe stort omfang av søknader om grensekryssende trafikk.

De økonomiske konsekvensene for staten som kjøper av persontransport vurderes derfor å være små. Eventuelle kostnadsøkninger for myndigheten som tildeler kontrakt om offentlig tjeneste, vil eventuelt kunne dekkes inn gjennom den avgiftsordningen direktivet åpner for. Departementet vil avvente utviklingen i markedet før en slik avgift innføres.

De administrative kostnader i forbindelse med reguleringsorganets nye oppgaver antas av samme årsak å være små. Statens jernbanetilsyn er allerede klageinstans i henhold til direktiv 2001/14/EF, jf. fordelingsforskriften § 9-4.

6. Merknader til de enkelte bestemmelser i endringsforskriften

Til endringene i lisensforskriften:

Til § 1-3 åttende og niende ledd:
Det fastsettes at det er Statens jernbanetilsyn som tillegges oppgaven med å være reguleringsorgan i henhold til direktivets artikkel 2 som endrer direktiv 2001/14/EF artikkel 30. Det er tilsynet som både skal vurdere formålet med tjenesten og vurdere eventuelle virkninger på den økonomiske likevekten i kontrakt om offentlig tjenesteytelse slik at beregningsretten trer i kraft.

Til § 1-4 første ledd ny bokstav n):
Bestemmelsen implementerer direktivets artikkel 1 som endrer direktiv 91/440/EØF artikkel 10 nr 3 ved å gi en ny definisjon av internasjonal persontransporttjeneste.

Til § 2-1 første ledd bokstav c)
Bestemmelsen slår sammen nåværende § 2-1 første ledd bokstav c) og f), siden tilgangen til jernbanenettet for å drive nasjonal og internasjonal godstransport er den samme. Markedene for slik transport har vært liberalisert siden 1. januar 2007. § 2-1 annet ledd oppheves med samme begrunnelse.

Til § 2-1 nytt første ledd bokstav d)
Bestemmelsen endrer den eksisterende bestemmelsen om internasjonale sammenslutningers rett til å drive internasjonal persontransport. Denne retten vil opphøre 31. desember 2009 som følge av at det ikke lenger vil være behov for å danne en internasjonal sammenslutning for å drive internasjonal passasjerbefordring.

Til § 2-1 første ledd bokstav f)
Bestemmelsen implementerer direktivets artikkel 1 som endrer direktiv 91/440/EØF artikkel 10 nr 3a første ledd første setning. Fra 1. januar 2010 vil jernbaneforetak ha tilgang til å trafikkere det nasjonale jernbanenettet for å drive internasjonal persontransport.

Til § 2A-1
Det er Statens jernbanetilsyn, på forespørsel fra berørte myndigheter eller jernbaneforetak, som skal foreta vurderingen av hvorvidt formålet med persontransporttjenesten er internasjonal persontransport. Åpningen av markedet for internasjonal persontransport skal ikke benyttes for å åpne markedet for innenriks persontransport.

Til § 2A-2
Jernbaneforetak som driver internasjonal persontransport skal også ha rett til å stoppe for å ta opp og slippe av passasjerer underveis langs den internasjonale ruten. Dette gjelder i utgangspunktet også innen en og samme EØS-stat. Bestemmelsen implementerer direktivets artikkel 1 som endrer direktiv 91/440/EØF artikkel 10 nr 3a første ledd annen setning.

Til § 2A-3
Bestemmelsen innfører den begrensingsretten direktivet åpner for at medlemsstatene kan innføre i artikkel 1 som endrer direktiv 91/440/EØF artikkel 3b. Tredje ledd fastsetter de forhåndsfastlagte kriteriene som skal legges til grunn for vurderingen. Fjerde ledd gjennomfører direktivets artikkel 1 som endrer direktiv 91/440/EØF artikkel 10 nr 3c.

Til § 2A-4
Bestemmelsens første ledd implementerer direktivets artikkel 2 som endrer direktiv 2001/14/EF artikkel 13 nr 4 første setning om underretningsplikt. Jernbaneforetak som har til hensikt å søke om infrastrukturkapasitet for å drive internasjonal persontransport skal varsle infrastrukturforvalter og Statens jernbanetilsyn om dette.

Annet ledd implementerer i første ledd direktivets artikkel 2 som endrer direktiv 2001/14/EF artikkel 13 nr 4 annen setning. Berørte myndigheter og jernbaneforetak kan være myndighetene som tildelte kontrakten, myndigheter med begrensingsrett etter direktiv 91/440/EØF artikkel 10 nr 3b og jernbaneforetak som oppfyller kontrakt om offentlig tjeneste på ruten for den internasjonale persontransporttjenesten.

Tredje til femte ledd gjennomfører direktivets artikkel 1 som endrer direktiv 91/440/EØF artikkel 10 nr 3b tredje ledd.

Til endringene i fordelingsforskriften:

Til § 6-1

Bestemmelsen implementerer direktivets artikkel 2 som endrer direktiv 2001/14/EF artikkel 17 nr 5 og 5a i annet til femte ledd. Endringen gjelder inngåelse rammeavtaler om infrastrukturkapasitet generelt, og ikke bare vedrørende internasjonal passasjertransport.