



Innst. O. nr. 96

(2004-2005)

Innstilling til Odelstinget fra samferdselskomiteen

Ot.prp. nr. 54 (2004-2005)

Innstilling fra samferdselskomiteen om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane m.m. (jernbaneloven)

Til Odelstinget

1. INNLEDNING

1.1 Sammendrag

I proposisjonen foreslår Samferdselsdepartementet endringer i jernbaneloven for å legge til rette for konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane. En åpning for konkurranse på det nasjonale jernbanenettet innebærer at andre trafikkutøvere enn NSB vil kunne slippe til der NSB nå har enerett.

Konkurranse vil stimulere til nytenkning og slik kunne bidra til å skape et mer attraktivt transporttilbud som gjør at flere vil reise med toget. Innføringen av konkurranse er også et viktig virkemiddel i utviklingen av et mer kostnadseffektivt togtilbud til de reisende.

Konkrete mål må vedtas for den enkelte konkurranse og blant annet ses i sammenheng med hvilken type trafikk som er gjenstand for konkurranse, konkurransesituasjonen i forhold til andre transportmidler og potensialet for endringer av transporttilbudet.

Sikkerhetsnivået er et myndighetsansvar og må etableres uavhengig av om det er en eller flere trafikkutøvere på jernbanenettet, og uavhengig av om retten til å drive virksomhet er vunnet i konkurranse eller ikke. Dette innebærer at sikkerhet ikke er et forhold det skal konkurreres om.

Det er et mål at kunden opplever jernbanen som et sammenhengende transportsystem også etter innføringen av konkurranse. Departementet vil legge til

rette for at trafikkutøverne etablerer nødvendige og kundevennlige samarbeidsløsninger.

Den nytenkning som vil kunne oppnås ved innføring av konkurranse, vil medvirke til en ny giv i jernbanesektoren og på den måten sikre arbeidsplasser i sektoren i årene framover.

For potensielle markedsaktører er det avgjørende at det fastsettes stabile og forutsigbare rammebetingelser.

Departementet har lagt stor vekt på å studere andre lands erfaringer med innføring av konkurranse. Som følge av dette legges det opp til at innføringen av konkurranse skal skje gradvis.

Departementet legger opp til kontraksperioder som er lange nok til å motivere trafikkutøver til å foreta investeringer og være aktive markedsaktører for å stimulere til økt persontransport med jernbanen.

Konkurranse forutsetter at rammevilkårene er fastsatt på en slik måte at trafikkutøverne kan konkurrere på mest mulig like vilkår.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigrun Eng, Bjørgulv Froyn, Oddbjørg Ausdal Starrfelt og Tor-Arne Strøm, fra Høyre, Anne Berit Andersen, Sverre J. Hoddevik, Hans Gjeisar Kjæstad og lederen Petter Løvik, fra Fremskrittspartiet, Thore A. Nistad og Kenneth Svendsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Geir-Ketil Hansen og Heidi Sørensen, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Jan Sahl, og fra Senterpartiet, Jorunn Ringstad, viser til at Samferdselsdepartementet i proposisjonen foreslår endringer i jernbaneloven for å legge til rette for konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane.

Komiteen er enig i at sikkerhetsnivået fortsatt vil være et myndighetsansvar som må etableres uavhengig av om det er en eller flere trafikkutøvere på jernbanenettet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, vil i forbindelse med lovforslaget vise til at ved behandlingen av Budsjett-innst. S. nr. 13 (2001-2002) vedtok et flertall ytterligere konkurranse innen persontransport på Jernbaneverkets skinne-gang. Flertallet viser videre til merknader fra de respektive partier om kjøp av persontransporttjenester med jernbane i forbindelse med behandlingen av Nasjonal transportplan 2006-2015, jf. Innst. S. nr. 240 (2003-2004).

Flertallet vil vise til at et av hovedmålene for transportpolitikken er å forbedre tilbudet til brukerne. For å oppnå dette må vi få et mer effektivt transport-system, hvor blant annet økt bruk av konkurranse vil være et viktig virkemiddel, jf. St.meld. nr. 24/Innst. S. nr. 240 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015. Erfaring fra utlandet, bl.a. mange års erfaring i Sverige, viser at slik konkurranse gir flere passasjerer, mer og bedre jernbane for pengene.

Flertallet vil understreke at målet ikke er å bruke konkurranse for å redusere bevilgningene, men å bidra til mer og bedre jernbane for ressursene som brukes i sektoren. Midler som spares ved bruk av konkurranse, må brukes til å forbedre tilbudet på jernbane. Flertallet vil understreke det positive i at de reisende får ett billettsystem og informasjonssystem, uavhengig av operatørselskap. Grundig reiseinformasjon og felles billettsalg er av vital betydning for å styrke kollektivtransporten. Passasjerene skal oppleve togtilbudet som oversiktlig og brukervennlig. Operatørene vil gis tilgang til infrastruktur som rullende materiell, verksteder og stasjoner. Dette er fornuftig ressursbruk. Flertallet viser for øvrig til proposisjonens punkt 2.7.2 og vedlagte svar fra Samferdselsdepartementet på spørsmålene 3, 4, 13, 15 og 16 fra komiteen.

Flertallet vil vise til de positive erfaringene fra luftfarten og bussnæringen der konkurranse har bidratt til å skape et mangfold der flere aktører utfordrer hverandre til å bli bedre.

Flertallet vil peke på at godstransporten er konkurranseutsatt, at flytoget allerede i lengre tid har drevet tilbringertjeneste til Gardermoen og at enkelte aktører kan drive chartertrafikk. Konkurranse om retten til å drive persontransport med jernbane er en naturlig utvikling videre, både i Norge og innen EU. Det er positivt å ha en offensiv holdning med tanke på EUs såkalte Jernbanepakke III, som innebærer at medlemsstatene senest 1. januar 2010 skal åpne opp

jernbanenettet for internasjonal passasjertransport, inkludert kabotasje.

Flertallet vil videre vise til at innføringen av konkurranse skjer gradvis gjennom at persontogtilbudet konkurranseutsettes i trafikkpakker over tid, blant annet for å høste erfaringer underveis. Flertallet framholder at det høye sikkerhetsnivået innen jernbanen skal videreføres uavhengig av hvem som er operatør, samt at arbeidsmiljøloven og annet lovverk følges. Flertallet viser til at erfaring tilsier at sikkerheten ikke blir dårligere på grunn av oppheving av eneretter på persontransport på jernbane. Det bekreftes av sikkerhetseksperter både i Norge og utlandet, bl.a. av Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane.

Flertallet vil vise til at sikkerhet vil ha første-prioritet i krav og vilkår i det norske konkurranseregimet. Flertallet understreker at offentlige myndigheter fortsatt skal ha ansvaret for at tjenestene blir utført og at dette skjer etter strenge krav til sikkerhet og kvalitet på tjenestetilbudet. Bare selskap som fyller fastsatte krav til sikkerhet vil få mulighet til å delta i konkurransen. Utbygging og drift av jernbanens linjenett skal også i framtiden være et statlig ansvar, og som fortsatt skal ligge i det statlige forvaltningsorganet Jernbaneverket.

Flertallet mener at dagens omstillingsprosesser bidrar til å sikre og videreutvikle jernbanen både som transportmiddel for kundene og som arbeidsplass.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at Regjeringen legger opp til strekningsvise konkurranseutsettinger av persontransporten uten å utrede de samlede effekter for norsk jernbane.

Disse medlemmer viser til at konkurranseutsettingen om sporet vil skje parallelt med privatiseringen av de store drifts- og vedlikeholdsoppgavene i Jernbaneverket. Disse store omleggingene skjer uten at det er gjennomført konsekvensanalyser. Disse medlemmer mener dette er uheldig av hensynet til å ivareta sikkerheten fullt ut, av hensynet til å sikre høy kvalitet, og av hensynet til de ansattes rettigheter.

Disse medlemmer deler ikke Regjeringens tro på at den varslede konkurranseutsetting av all persontransport vil sikre arbeidsplasser, stimulere til nytenking og styrke norsk jernbane på sikt. Disse medlemmer er ikke forelagt kunnskap og erfaringer som tilsier at eksklusiv enerett til å trafikkere enkeltstrekninger over en lang periode vil bidra til å nå de mål som Samferdselsdepartementet viser til.

Disse medlemmer viser til at de mange ubesvarte spørsmål om jernbanen i framtiden vil kunne

fungere som et sammenhengende transporttilbud. Norge er et lite og langstrakt land der det er viktig å samordne og utnytte begrensede ressurser optimalt. Disse medlemmer mener det er betydelige stor-driftsfordeler, kostnadseffektivitet og synergieffekter knyttet til å videreutvikle NSB AS som et nasjonalt integrert transportselskap med enerett til persontrafikk.

Disse medlemmer ønsker ikke konkurranseutsetting av persontransport på norsk jernbane og viser til merknader i Innst. S. nr. 240 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015. Disse medlemmer konstaterer at et flertall ønsker å innføre full konkurranse om sporet. Disse medlemmer vil derfor bidra til å utvikle et konkurranseregime som påfører norsk jernbane så lite skade som mulig. Det er spesielt viktig å bidra til å sikre NSB AS som et sterkt nasjonalt transportselskap, ikke vingeklippes slik Regjeringen legger opp til i lovforslaget. Disse medlemmer viser spesielt til forslagene til § 7b om å åpne for en ensidig plikt for NSB AS å stille rullende materiell til disposisjon for konkurrerende selskaper som vinner anbud, og § 7c om å åpne for en ensidig plikt for eiere av verkstedsinfrastruktur å stille denne til disposisjon for konkurrerende selskaper.

Disse medlemmer mener disse to forslagene kan få svært uheldige konsekvenser for NSB AS' forretningsmessige frihet, de vil øke risikoen for tap av store samfunnsverdier og redusere NSB AS' muligheter til å konkurrere på like vilkår.

2. BAKGRUNN FOR FORSLAGENE

2.1 Sammendrag

Mål

Effektiv og miljøvennlig transport er viktig for å nå nasjonale mål knyttet til verdiskaping og velferd, næringsutvikling og regional utvikling. Ett av hovedmålene for transportpolitikken er å oppnå et mer effektivt transportsystem, hvor blant annet økt bruk av konkurranse vil være et viktig virkemiddel for å oppnå dette, jf. St.meld. nr. 24/Innst. S. nr. 240 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015. Det legges opp til økt bruk av kollektivtrafikk der det er lønnsomt for samfunnet. Politikken på jernbanelområdet, herunder prioritering av kjøp av persontransporttjenester, er tilpasset en slik tilnærming.

Dagens transporttilbud til reisende med jernbanen er i vesentlig grad basert på at staten kjøper persontransporttjenester fra NSB. Omlegging av den statlige kjøpspolitikken fra direkte kjøp fra NSB til kjøp gjennom konkurranse er en omfattende transportpolitisk endring. Viktige beslutninger vil derfor være avhengig av hvordan persontransport med jernbane kan gjøres til gjenstand for konkurranse, her-

under hvem som skal få konkurrere, hvilken togtrafikk og hvilke strekninger som skal konkurranseutsettes og tempoet for konkurranseutsettingen.

Det legges vekt på at passasjerene etter gjennomføring av konkurranse skal sikres et kvalitativt minst like godt eller bedre tilbud enn tidligere.

Blant annet som en følge av endrede konkurranseforhold, bør togtrafikk som skal være gjenstand for konkurranse også omfatte trafikk som i dag utføres uten statlig støtte.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015/Innst. S. nr. 240 (2003-2004) sluttet stortingsflertallet seg til å ta i bruk konkurranse om persontransport med jernbane som et viktig virkemiddel til å nå målene om blant annet økt bruk av jernbanen som kollektivt transportmiddel.

Historisk utvikling

I løpet av 1990-årene ble det lagt mer vekt på konkurranse mellom de ulike transportformene. Utover de strukturelle endringene som har skjedd i jernbanesektoren og som er nærmere omtalt i kapittel 2.2. i proposisjonen, har hele transportsektoren i Norge gjennomgått betydelige endringer de siste tiårene. Antall reiser med personbil har økt betydelig. Antallet reiser med tog, trikk og buss har i samme periode holdt seg relativt stabilt. Dette innebærer at de kollektive transportmidlenes andel av transportmarkedet er betydelig redusert.

Ekspressbussrutene mottar som hovedregel ikke subsidier. Ved behandlingen av Kollektivmeldingen (St.meld. nr. 26 (2004-2005)) ble det lagt opp til en oppmyking av løyvepolitikken for ekspressbussruter som kjører parallelt med jernbanen og med andre ekspressbussoperatører for å øke kollektivtrafikktilbudet på lengre reiser.

Sterk konkurranse fra ekspressbussene sammen med lavpristilbud på flybilletter har gitt en skjerpert konkurransesituasjon for togtrafikken på regiontogstrekningene. En konsekvens av dette er at nattogtilbudet er basert på at staten yter støtte til NSB.

Omlegging av kjøpsform

Siden 1990 har den norske stat kjøpt persontransporttjenester med jernbane direkte fra NSB i form av en avtale mellom de to parter. NSB har hatt monopol på å drive persontransport med statlige tilskudd i Norge.

Når nå avtalene med staten om å utføre offentlig tjenesteproduksjon skal inngås gjennom konkurranse, innebærer det en omfattende omlegging i måten å kjøpe tjenester på. Det legges opp til at omleggingen vil bli gjennomført gradvis.

Kjøp gjennom konkurranse vil være forskjellig fra kjøp fra et selskap med enerett ved at alle selska-

per som oppfyller visse fastsatte minstekrav, gis anledning til å konkurrere om avtaler med det offentlige om å utføre transport.

Departementet mener at den beste arbeidsdelingen mellom offentlige myndigheter og trafikkutøvere skjer ved at myndighetene fastsetter standard og krav til tjenestene, mens trafikkutøverne står for den praktiske produksjonen.

Endringen i kjøpsform medfører behov for en ytterligere profesjonalisering av kjøperrollen.

Konkurransen i andre land

I kapittel 2.4 i proposisjonen gis en orientering om konkurranse i andre land.

I Sverige er det i dag en rekke jernbaneforetak, både svenske og utenlandske, som driver persontrafikk på det svenske jernbanenettet. Det har vært vanskelig å få gode data for de økonomiske effektene av innføringen av konkurranse i Sverige, da det i løpet av perioden også har vært en økning i kjøp av transporttjenester. Resultatene så langt tyder imidlertid på at etableringen av konkurranseregimet har medført større nyskaping i tjenestetilbudet og økt trafikk. Samtidig har de jernbaneansatte opplevd økte tjenestemuligheter, men noe større usikkerhet i arbeidssituasjonen. Passasjerene har generelt sett opplevd større mangfold og lavere priser.

I Danmark medførte den første konkurransen en effektivisering av togproduksjonen, som resulterte i at det årlige statlige tilskuddet ble redusert. Erfaringer fra de første årene med drift viser at kundetilfredsheten på de strekninger som har vært gjenstand for konkurranse, har steget. Dette skyldes blant annet innføringen av nytt materiell og bedret punktlighet.

For Storbritannia er en generell observasjon at innføringen av konkurranse har medført en betydelig vekst i antall togpassasjerer, fornying av tjenestetilbudet og en relativt kraftig vekst i investeringer i nytt rullende materiell. På noen områder har togtjenestene fått en noe dårligere standard etter en betydelig standardøkning kort etter innføringen av konkurransen. Dette gjelder spesielt punktligheten i togtrafikken. Årsakene til dette kan i vesentlig grad tilskrives utilstrekkelig kapasitet på infrastrukturen i forhold til trafikkøkningen. SRA (Strategic Rail Authority) gjennomfører nå konkurranser om større trafikkpakker (målt i togkilometer) enn tidligere.

I Tyskland kan offentlige myndigheter kjøpe trafikk, men det foreligger ikke noen alminnelig plikt til å gjennomføre konkurranser om persontransport. Det er opp til de lokale myndighetene å bestemme dette.

Innføringen av konkurranse har resultert i årlige reduksjoner i offentlige tilskudd på mellom 10 og 20 pst. Konkurransen i det tyske transportmarkedet er intensivert. Dette har blant annet medført at tra-

fikkutøverne har blitt presset på pris og at lønnsnivået i sektoren har gått noe ned.

EUs regelverk innen jernbanesektoren har relevans for Norge gjennom EØS-avtalen. EU har liberalisert deler av det internasjonale jernbanemarkedet, særlig godsmarkedet. EU-kommisjonen er opptatt av at en liberalisering av persontransport med jernbane skal følge etter liberaliseringen av godstransport.

Norge har på enkelte områder gått lenger enn EØS-forpliktelsene blant annet ved å åpne for konkurranse på det norske jernbanenettet for innenlandsk godstransport.

Det foreligger i dag ikke noen forpliktelse etter EØS-avtalen til å gjennomføre konkurranse om persontransport med jernbane, og det er derfor få regler som direkte berører en slik konkurranse.

Jernbanepakke III inneholder forslag til direktiv om endring av direktiv 91/440 om utviklingen av Fellesskapets jernbaner. Bakgrunnen for forslaget er et ønske om å få økt andelen av transporter med jernbane i Europa. Av forslaget framgår det at medlemsstatene senest 1. januar 2010 skal åpne opp jernbanenettet for internasjonal passasjertransport, inkludert kabotasje.

Særskilte hensyn ved innføring av konkurranse

HENSYNET TIL SIKKERHET

Sikkerhetsnivået i togtrafikken er et myndighetsansvar. Nivået må etableres uavhengig av om det er en eller flere trafikkutøvere på nettet, og uavhengig av om retten til å drive virksomheten er vunnet ved konkurranse eller ikke. Sikkerhetsnivået er regulert gjennom jernbaneloven med forskrifter.

Jernbanen er et av våre sikreste transportmidler, og Samferdselsdepartementet legger opp til å opprettholde det høye sikkerhetsnivået på jernbanen.

Alle trafikkutøvere må dokumentere at de oppfyller kravene Statens jernbanetilsyn stiller til sikkerhet. Departementet vil følge opp og ha spesiell oppmerksomhet rettet mot de utfordringer som er knyttet til sikkerheten. Det er derfor avgjørende at både Jernbaneverket og Statens jernbanetilsyn er involvert i departementets arbeid med innføring av konkurranse.

FORHOLDET TIL INFRASTRUKTUREN

Regjeringen har varslet konkurranse om drift av persontrafikk på alle deler av det norske jernbanenettet. Dette vil sikre et politisk vedtatt minimumstilbud på alle relevante strekninger.

Endringen i kjøpsform skaper et større behov for forutsigbarhet for trafikkutøverne da privatrettslige aktører binder seg opp til å levere en tjeneste over lang tid. Departementet legger derfor vekt på at infrastrukturen som stilles til disposisjon skal være drifts-stabil.

HENSynet TIL DE REISENDE

Det legges opp til konkurranse om sporet, ikke konkurranse på sporet. Enkelte fellesstrekninger vil likevel trafikkeres av flere, og det kan bli aktuelt å tillate trafikk i konkurranse med den trafikken det offentlige inngår avtaler om.

Ett av målene ved innføringen av konkurranse er å stimulere til økt bruk av jernbane som kollektivt transportmiddel. Det er da viktig å ha fokus på kundetilfredshet. Departementet vil, ved gjennomføring av konkurranser og spesielt ved oppfølging av trafikkavtaler, ha oppmerksomheten rettet mot forhold ved transporttilbudet som er spesielt viktig for å kunne øke trafikken.

Reisende med jernbanen er opptatt av punktlighet. Tilfredsstillende punktlighet betinger et nært samarbeid mellom trafikkutøvere og infrastrukturforvalter.

Togtilbudets regularitet i forhold til annonserte rutetider, er en annen avgjørende faktor for å yte gode tilbud til de reisende.

Det er et mål at jernbanen forblir et sammenhengende transportsystem også etter innføringen av konkurranse. For å oppnå dette er det avgjørende at trafikkutøverne samarbeider om reisevilkår, rutekoordinering i forhold til korrespondanser og utlevering av reiseinformasjon, jf. forslagene til lovbestemmelser om tilgang til salgs- og distribusjonssystemer samt gjensidig salg av reiser.

Departementet vil utrede og avklare i hvilken grad og hvordan en kan sikre et sammenhengende transportsystem. For jernbanesektoren vil avklaringer måtte tas før departementet går i gang med å utforme konkurransedokumentene for de neste trafikkpakkene på grunn av at togtrafikken som det skal konkurreres om i de neste pakkene, har større grenseflater mot andre transporttilbud enn det togtrafikken på Gjøvikbanen har.

HENSynet TIL DE ANSATTE

Tilgangen til kvalifisert personell for å utføre de forskjellige oppgavene innenfor jernbanedrift er avgjørende for å levere togtenester. Erfaringer fra utlandet tilsier at særlig tilgangen på kvalifiserte førere av rullende jernbanemateriell har vært en viktig faktor når en ny trafikkutøver skal overta trafikken på en strekning.

Innføring av konkurranse kan skape usikkerhet for mange av de ansatte i jernbanesektoren. Departementet er derfor opptatt av at endringene gjennomføres på en måte som ivaretar behovet for forutsigbarhet for dem som berøres, og har lagt vekt på en god dialog med fagorganisasjonene i sektoren som har blitt løpende orientert om status for innføringen av konkurranse.

De ansatte er også opptatt av at reglene i arbeidsmiljølovens kapittel XII A om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse. Det er lagt opp til at reglene om virksomhetsoverdragelse skal legges inn som en premiss i konkurransen om Gjøvikbanen, blant annet fordi konsekvensene av å opprette Norsk jernbaneskole ennå ikke er kjente.

Departementet ønsker likevel ikke å legge for sterke bindinger på arbeidstakeres og arbeidsgiveres frihet til sammen å finne gode løsninger som reguleres i arbeidsavtaler.

Den nytenkning og driftseffektivisering som kan oppnås ved innføring av konkurranse om persontransportavtaler, vil etter departementets mening bidra til å sikre arbeidsplasser i jernbanesektoren i årene framover.

HENSynet TIL MARKEDSAKTØRENE

Samferdselsdepartementet har invitert potensielle trafikkutøvere og andre virksomheter i jernbanesektoren til å formidle erfaringer med og synspunkter på den type omlegging det legges opp til gjennom konkurranseutsettingen.

Potensielle trafikkutøvere i det norske jernbanemarkedet forventer at rammevilkårene etableres på en slik måte at konkurranse kan skje på mest mulig like vilkår.

Departementet er på den annen side opptatt av at overgang til et konkurransemarked også må sikre NSB rimelige overgangsordninger. NSB må få anledning til å omstille seg for å kunne delta i kommende konkurranser som en fullverdig aktør og på de samme vilkår som sine konkurrenter.

Fremgangsmåte ved innføring av konkurranse

KONKURRANSE OM TRAFIKKPAKKER

Prinsippet som er lagt til grunn for innføringen av konkurranse om rett til å drive persontrafikk på det norske jernbanenettet, er at konkurransen skal omfatte retten til å drive et nærmere definert togtilbud på avgrensede deler av jernbanenettet. Togtilbudet som lyses ut i en konkurranse, omtales som en trafikkpakke. Som følge av at det norske jernbanemarkedet er relativt lite, er det viktig med stabile rammer for tilretteleggingsarbeidet. Departementet tar derfor sikte på å avklare oppstart og tempo for gjennomføring av konkurransene om Bergensbanepakken og Sørlandsbanepakken i løpet av 2005.

GRADVIS INNFØRING AV KONKURRANSE

Det er departementets vurdering at arbeidet med å innføre konkurranse om retten til å drive persontransport med jernbane bør skje gradvis ved at trafikkpakkene lyses ut for konkurranse over noe tid.

Departementet mener det er viktig med en framdrift i arbeidet som muliggjør korrigerende strategier i lys av de erfaringer som høstes gjennom arbeidet med de første konkurransene og i lys av nye erfaringer fra andre land. Departementet legger opp til en suksessiv konkurranseutsetting av togtrafikken.

KONKURRANSEPROSEDYRER

Gjennomføringen av konkurransene om trafikkpakkene må skje i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser og statsstøtte.

Valg av konkurranseprosedyre må foretas forut for hver konkurranse. Konkurransene kan gjennomføres som anbudskonkurranse eller kjøp etter forhandling.

Departementet mener kjøp etter forhandling i mange tilfeller vil være den konkurranseprosedyren som passer best for de innledende trafikkpakkene.

KONTRAKTSMODELLER

Når det offentlige kjøper persontransporttjenester, skilles det mellom kontraktsmodeller basert på bruttokontrakt og modeller basert på nettokontrakt.

Den vesentligste forskjellen mellom kontraktsmodellene er at myndighetene har inntektsansvaret ved en bruttokontrakt, mens trafikkutøveren har inntektsansvaret ved en nettokontrakt. Det er ikke på prinsipielt grunnlag gitt hvilken kontraktsmodell som bør velges ved den enkelte konkurranse. Det er likevel sterke argumenter som taler for valg av en nettokontraktmodell i de tilfeller det er en målsetting å få flere til å reise med toget. Dette er tilfellet ved konkurransen om Gjøvikbanen, og derfor er nettokontraktmodellen valgt for denne konkurransen.

TILDELINGSKRITERIER OG INSITAMENTER

Departementet vil fastsette mål for hver enkelt konkurranse. Disse vil være basert på intensjonene med innføringen av konkurranse.

Departementet vil i de innledende etapper med innføringen av konkurranser vurdere ulike modeller og tilpasse disse på en hensiktsmessig måte etter hvert som det får økt kunnskap om driftsforholdene til trafikkutøverne.

KONTRAKTSPERIODENS LENGDE

Kontraktperiodens lengde har stor betydning for de parter som berøres av en konkurranse.

Jernbanesektoren kjennetegnes av blant annet høye etableringskostnader. Som følge av dette har bransjen en forretningsmessig tilnærming som er preget av en lang tidshorisont.

Den høye andelen av enkeltspor på det norske jernbanenettet begrenser fleksibiliteten i togdriften. Departementet ser det derfor ikke som hensiktsmes-

sig med mange konkurrerende persontrafikkutøvere på den samme strekningen (konkurranse på sporet), men legger opp til konkurranse om retten til å drive persontogtilbudet på gitte strekninger (konkurranse om sporet).

Lengden på kontraktperiodene må vurderes ved hver enkelt konkurranse og ses i sammenheng med en rekke forhold. Dette gjelder blant annet et ønske om å invitere konkurrerende trafikkutøvere til å foreta nyinvesteringer. Departementet vil legge til grunn kontraktperioder som gir trafikkutøver en nødvendig tidshorisont til å gjennomføre investeringer og være en aktiv markedsaktør. Dette er reflektert i konkurransegrunnlaget for Gjøvikbanen, der kontraktperioden er satt til 10 år.

Tilrettelegging for reell konkurranse

JERNBANESEKTORENS SÆRTREKK OG UTFORDRINGER

Jernbanesektoren preges av en rekke særtrekk og forhold som i vesentlig grad påvirker muligheten til å legge til rette for konkurranse. Dette gjelder:

- nasjonale standarder for infrastruktur og rullende materiell
- lange ledetider for framstilling av grunnleggende produksjonsfaktorer
- høye investeringskostnader for grunnleggende produksjonsfaktorer
- NSBs eierskap til de fleste grunnleggende produksjonsfaktorene
- den lave andelen av dobbeltspor på det norske jernbanenettet
- knappheten på enkelte ressurser, herunder sporkapasitet i Oslo-området
- infrastrukturens varierende standard
- en foreløpig lite utviklet tilgrensende næringsindustri

TILGANG TIL INFRASTRUKTUR

Sporkapasitet fordeles til trafikkutøvere etter objektive, ikke-diskriminerende kriterier. Regler om fordeling av sporkapasitet er fastsatt i forskrift og er en del av implementeringen av EØS-regelverket for jernbanesektoren. Hva slags type transport som skal utføres, er avgjørende for prioriteten. Departementet vil vurdere behovet for ytterligere klargjøring av prioriteringskriteriene.

Det er lagt til grunn at den trafikkutøver som vinner en konkurranse skal ha enerett til å drive den aktuelle type trafikk på hele eller deler av strekningen. Trafikkutøveren skal kunne basere seg på at ikke andre togoperatører får anledning til å ta ut deler av det markedspotensialet som omfattes av trafikkutøverens avtale med staten. Det må derfor foretas begrensninger i den omfattende tilgang retten NSB har i dag.

Verksteder for rullende materiell må være tilknyttet jernbaneinfrastrukturen og ha en hensiktsmessig beliggenhet i forhold til de aktuelle strekningene som skal trafikkeres.

NSB eier i dag de fleste verkstedene i Norge, mens Jernbaneverket stort sett forvalter sporene fram til verkstedporten. På kort sikt tar departementet sikte på å håndtere trafikkutøvernes tilgang til verkstedinfrastruktur på samme måte som tilgangen til rullende materiell. Det skal søkes frivillige, avtalebaserte løsninger for tilgang med eieren av verkstedinfrastrukturen. Hvis frivillige løsninger ikke lar seg gjennomføre, vil departementet vurdere om eieren skal pålegges å gi tilgang.

Når det gjelder stasjoner, er grensesnittet mellom eieren NSB og staten ved Jernbaneverket som infrastrukturforvalter fastlagt gjennom behandlingen av St.prp. nr. 2 (1996-1997). NSB eier stasjonene, men Jernbaneverket har mot betaling rett til å disponere nærmere angitte arealer. Jernbaneverket kan stille disse arealene til disposisjon for andre aktører i jernbanesektoren. Som det framgår av St.prp. nr. 1 (2003-2004) vurderer Samferdselsdepartementet, uavhengig av spørsmålet om konkurranseutsetting, eierskapet til og disponering av jernbanestasjonene.

TILGANG TIL RULLENDE MATERIELL

Lokomotiver, vogner og motorvogner, det vil si alle enheter som med en fellesbetegnelse kalles rullende materiell, er vesentlige produksjonsfaktorer som er nødvendige for å kunne utføre persontransport med jernbane.

Departementet legger derfor opp til at tilbudt materiell skal være ett av kriteriene for tildeling ved konkurranse om persontransport med jernbane.

Departementet er opptatt av å søke løsninger som kan stimulere til at materiell blir en viktig konkurransefaktor. Dersom konkurranse på rullende materiell ikke kan oppnås, vil departementet tilrettelegge for at det blir gitt tilgang til rullende materiell for alle tilbydere på like og ikke-diskriminerende vilkår.

TILGANG TIL STØTTEFUNKSJONER

For kundenes tilgang til billetter og annen reiseinformasjon er det viktig at trafikkutøverne er knyttet til hensiktsmessige salgs- og distribusjonssystemer. Det legges opp til en regulering av tilgangen til eksisterende salgs- og distribusjonssystemer i Norge.

Særskilt om den første konkurransen - Gjøvikbanen

Den første konkurransen departementet gjennomfører gjelder persontransport på Gjøvikbanen. Trafikkstart er planlagt ved ruteterminskiftet i juni 2006.

For å sikre at konkurranse om drift av persontransporttjenester på Gjøvikbanen kan gjennomføres på like og ikke-diskriminerende vilkår, har departementet og NSB kommet fram til avtaler om tilgang til viktige produksjonsfaktorer for konkurrerende trafikkutøvere.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at jernbanen har tapt tereng sammenlignet med privatbil, fly og ekspressbuss. Dette viser behovet for en satsing på jernbanen og spesielt på investeringer i linjen slik at Norge kan få en infrastruktur for jernbanetrafikk som er på linje med andre europeiske land.

Komiteen er enig med Regjeringen i at hensynet til sikkerhet er et myndighetsansvar. Dette tilsier en ekstra aktsomhet ved store omlegginger, jf. kravforskriften.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at departementet i sitt tilretteleggingsarbeid har lagt stor vekt på å studere andre lands erfaringer med innføring av konkurranse. Land det er naturlig å sammenligne seg med (fortrinnsvis Sverige og Danmark), har hatt suksess med innføringen av konkurranse. Flertallet viser til at det likevel ikke er slik at et enkelt land har valgt en spesiell framgangsmåte som departementet mener bør kopieres ved konkurranseutsettingen i Norge. Til det er rammevilkårene i landene for ulike.

Flertallet er tilfreds med at man har valgt å ta lærdom av ulike type erfaringer, og velger "beste praksisløsninger" fra ulike land. Flertallet er ikke kjent med at land som har innført konkurranse om persontransport har reversert, eller ikke ønsker å videreføre, denne prosessen.

Flertallet viser for øvrig til sine merknader under punkt 1.2.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er ikke enig med Regjeringen i konkurranseutsetting av persontrafikk på jernbanen som framtidsrettet kollektivtilbud, og henviser til merknader og forslag i Nasjonal transportplan 2006-2015.

Disse medlemmer mener at det ikke foreligger erfaringsgrunnlag og dokumentasjon på at den typen konkurranse som det legges opp til. Disse medlemmer viser til at Samferdselsdepartementet i proposisjonen skriver at det er lagt stor vekt på å studere andre lands erfaringer med innføring av konkurranse. NSB AS understreker imidlertid i sin høringssuttalelse at

"... ingen andre land i Europa har tatt en tilsvarende risiko som følger av departementets forslag."

Disse medlemmer mener at europeiske land har blandede erfaringer med konkurranseutsetting av persontransport på jernbane.

Disse medlemmer viser til at i Sverige har nye operatører på sporet gått konkurs (BK-Tåg) eller sliter på strekninger de har vunnet (Connex). Slike anbud har betydd et svekket tilbud for passasjerene og et økt press på de ansatte.

Disse medlemmer vil henvise til erfaringene fra England som nå har Europas dyreste jernbanedrift etter å ha gått langt i privatisering og konkurranse på 1990-tallet. Etterslepene på vedlikehold er svært store, og driften av infrastrukturen er nå satt tilbake til det offentlige.

Disse medlemmer viser til at det i proposisjonen understrekes at jernbanesektoren har en rekke særtrekk. Det er i stor grad nasjonale standarder, lange levetider for produksjonsfaktorer, høye investeringskostnader og en umoderne infrastruktur med ett spor på de fleste strekninger. Disse medlemmer merker seg at Regjeringen derfor ikke foreslår konkurranse på sporet, men konkurranse om sporet, dvs. større trafikpakker med enerett til persontransport over en lang periode. Disse medlemmer mener at dette viser at konkurranse om persontransport er uegnet på det norske jernbanenetten. Jernbanen står i et kontinuerlig rivaliseringsforhold til vegtransport og flytransport, noe som vil bidra til å fremme effektivitet i alle ledd

Disse medlemmer vil vise til at persontransport på jernbane har åpenbare stordriftsfordeler. NSB AS har anskaffet moderne rullende materiell for 5 mrd. kroner som må utnyttes best mulig. Nøkkelen til å videreutvikle jernbanen er derfor best mulig samordning av ressurser og å ta ut synergieffekter. Dette vil også bidra til å øke produktiviteten og fremme kostnadseffektive tilbud av god kvalitet for passasjerene.

Disse medlemmer viser til at Regjeringen vil utrede og avklare i hvilken grad og hvordan en kan sikre et sammenhengende transportsystem. Disse medlemmer mener at dette viser at konsekvensene av konkurranseregimet ikke er utredet, verken de sikkerhetsmessige, de økonomiske eller hensynet til passasjerene og jernbanen som sammenhengende system.

Disse medlemmer viser til at EØS-avtalen ikke forplikter Norge til å avvike NSB AS' enerett til persontransport.

3. HØRINGEN

3.1 Sammendrag

Samferdselsdepartementet sendte forslag til endringer i jernbaneloven ut på høring 7. mai 2004 med høringsfrist 21. juni 2004. Høringen er nærmere omtalt i kapittel 3 i proposisjonen.

Departementet foreslo i høringsnotatet endringer i jernbaneloven som muliggjør etablering av et nøytralt konkurranseregime innen persontransport med jernbane. Høringsnotatet omhandlet den lovreguleringen som er foreslått ved innføringen av konkurranse.

Departementet foreslo at de grunnleggende prinsippene for gjennomføring av konkurranse på det norske jernbanenetten lovfestes.

Departementet foreslo at det i tillegg til de nye hjemlene i jernbaneloven, gis en generell forskriftshjemmel som kan benyttes til å fastsette mer detaljerte regler som måtte anses nødvendig for å regulere etableringen av konkurranseregimet.

De fleste av høringsinstansene som har uttalt seg er generelt positive til forslaget. Til sammen er det få merknader til den reguleringen som er foreslått.

Av høringsuttalelsene går det bl.a. fram at Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Transportbrukernes Fellesorganisasjon, Konkurransetilsynet, Jernbaneverket og NSB uttaler at de er positive til innføring av konkurranse om persontransport med jernbane.

LO og Norsk Jernbaneforbund er kritiske til innføring av konkurranse om persontransport med jernbane og mener at det vil medføre et konstant press mot lønns- og arbeidsforhold, kvalitet, vedlikehold og avsetninger til investeringer i nytt materiell, som etter hvert kan føre til nedsatt regularitet og svekket sikkerhet.

LO mener videre at det ikke er belegg for å hevde at konkurranse på sporet vil føre til et billigere og bedre togtilbud.

Departementet viser til at innføring av konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane i Norge er i tråd med den markedsåpningen som ellers skjer i EU. Arbeidet i Norge bygger i stor grad på erfaringer fra andre EØS-land, særlig Sverige, Danmark og Storbritannia.

Departementet mener forholdet til NSB, som innvil nå har hatt enerett til å utføre persontransport med jernbane på størstedelen av det norske jernbanenetten, i denne sammenheng er rimelig og balansert ivare tatt.

De ansattes forhold ivaretas gjennom arbeidsmiljølovens regler, og krever ikke særregulering her.

Departementet mener at det er rom for ytterligere effektivisering av jernbanesektoren. Det kan for eksempel være betydelige effektiviseringsgevinster å

hente ved at nye aktører bringer inn nye ideer og produksjonsmåter.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at en rekke høringsinstanser har stilt seg positive til høringsutkastet, men at viktige instanser er kritiske eller negative til forslaget.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser spesielt til NSB AS' høringsuttalelse, der følgene for det jernbanefaglige miljøet av å splitte opp verkstedsinfrastrukturen ikke kommenteres i proposisjonen. Disse medlemmer vil også vise til at LO og Norsk Jernbaneforbund frykter at konkurranse om persontrafikk vil medføre et press mot lønns- og arbeidsforhold og bidra til å svekke vedlikehold og avsetninger til investering i nytt materiell.

4. BEHOVET FOR LOVREGULERING

4.1 Sammendrag

Departementet redegjorde i høringsnotatet for at overgangen fra et regime med enerett for enkelte aktører til et konkurranseregime, krever en rekke strukturelle grep i jernbanesektoren.

Departementet foreslo i høringsnotatet endringer i jernbaneloven som 1) fastlegger hovedprinsippene for gjennomføringen av konkurranse, 2) gir myndighetene nødvendige inngrepshjemler overfor sektorens aktører, og 3) gir forskriftshjemmel for departementet til å fylle ut lovhjemlene med et mer detaljert forskriftsverk. Departementet la til grunn at forskrifter vil bli gitt av departementet etter at lovhjemlene er vedtatt.

Bare et fåtall av høringsinstansene har merknader til hvorvidt det er behov for lovregulering.

Departementet viser til at tilgang til viktige produksjonsfaktorer er nødvendig for å få til konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår. Departementet mener det ikke er grunn til å tro at markedet i en overgangsfase er nok utviklet til at reell konkurranse kan oppstå uten inngripen fra myndigheter. Departementet erkjenner at pålegg er et alvorlig inngrep overfor den pålegget retter seg mot. En hjemmel til å gi pålegg er like fullt nødvendig.

Departementet foreslår imidlertid ikke en påleggshjemmel som sikrer at nye aktører som vinner avtale om persontransport, får tilgang til kvalifisert personell.

4.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til vedlagt svar fra Samferdselsdepartementet på spørsmål 3 fra komiteen. Flertallet vil i denne sammenhengen understreke at departementet ikke vil gi pålegg om å stille togmateriell til rådighet og fastsette vilkår uten at det er gjennomført en forutgående dialog med NSB AS for å finne omforente løsninger. De nærmere regler om vilkår og vederlag for å stille materiell til disposisjon, vil bli gitt i forskrift. Forskriftene vil bli sendt på høring til berørte på vanlig måte. Vilkårene i et eventuelt pålegg vil fastsettes tidlig nok til at NSB AS vil kunne ha tilstrekkelig økonomisk forutsigbarhet til å kunne være en konkurransedyktig aktør i konkurransemarkedet.

Flertallet vil vise til at direktøkjøpsavtalen mellom departementet og NSB AS angir risikofordeling mellom staten og NSB AS dersom rullende materiell som inngår i offentlig kjøp, ikke blir benyttet som følge av innføring av konkurranse. Like og ikke-diskriminerende vilkår for alle konkurrentene vil være styrende når departementet fastsetter vilkår for å stille togmateriell til rådighet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er ikke enig med Regjeringen i at det er behov for omfattende inngrepshjemler som er spesielt rettet mot statlige NSB AS.

Disse medlemmer vil vise til at de to operatørene som er aktuelle til å overta driften av Gjøvikbanen i tillegg til NSB AS, er store transportselskaper. Disse medlemmer mener det ikke kan være en nasjonal oppgave å pålegge NSB AS å være "fødselshjelper" for store internasjonale selskaper som DSB eller Connex på det norske jernbanenetet.

Disse medlemmer vil spesielt peke på at Samferdselsdepartementet også er eier av NSB AS og dermed er pålagt å ivareta et godt og aktivt eierskap for selskapet.

Disse medlemmer vil henvise til uttalelse fra NSB AS' styre om at

"Lovforslaget mangler en analyse av de økonomiske konsekvensene for samfunnet ved at nye togoperatører eventuelt velger å benytte annet togmateriell enn det eksisterende selv om det fører til at nyere togmateriell settes ute av bruk: Det vil være et tap som det norske samfunn indirekte vil måtte være med på å dekke."

Disse medlemmer mener denne konsekvensen av lovforslagets §§ 8c og 8d ikke er belyst i proposisjonen.

5. GENERELLE MERKNADER TIL LOVFORSLAGET

5.1 Sammendrag

Generell forskriftshjemmel (jf. § 8 a)

Overgangen fra enerett til et konkurranseregime innen persontransport med jernbane krever at det utarbeides nærmere regler og retningslinjer for hvordan innføringen av konkurranse skal gjennomføres.

Departementet bemerker at det ved valget mellom regulering gjennom lov eller gjennom forskrift vil måtte skje en avveining mellom kryssende hensyn. Unntak gjelder bare når hjemmel i lov er nødvendig fordi det dreier seg om tiltak som innebærer inngrep i private forhold (legalitetsprinsippet).

Departementet fastholder at lovforslaget bør utformes som rammelovgivning hvor hovedprinsippene for konkurranseregimet reguleres direkte i jernbaneloven, og at disse prinsippene suppleres med en egen lovhjemmel for departementet til å fastsette de nærmere og mer detaljerte regler i forskrifter.

Etter departementets vurdering er det i lovforslaget gitt tilstrekkelig klare rammer for forskriftenes innhold og for de prinsippene som skal legges til grunn for gjennomføringen av konkurransen.

Konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår (jf. § 8 b første ledd)

Ett formål med innføring av konkurranse om persontransport med jernbane, er å oppnå en mer effektiv tjenesteproduksjon. Konkurransen er egnet til å velge ut den "beste" kun hvis aktuelle tilbydere kan delta i konkurransen på like og ikke-diskriminerende vilkår. Innføringen av konkurranse må derfor tilrettelegges med dette for øyet.

Et krav om at alle trafikktøvere som ønsker å delta i konkurranser om persontransport med jernbane skal konkurrere på like vilkår, innebærer at alle har krav på å bli gitt like muligheter til å vinne konkurransen.

Få av høringsinstansene har merknader til departementets forslag i høringsnotatet om å lovfeste de grunnleggende prinsippene for innføringen av konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane.

Etter departementets vurdering bør de grunnleggende prinsippene for innføring av konkurranse om persontransport med jernbane lovfestes i jernbaneloven. Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at det tas inn en bestemmelse i loven om at innføringen av konkurranse skal gjennomføres på like og ikke-diskriminerende vilkår.

Foreløpig ser departementet det slik at gjeldende regler i offentlighetsloven med tilhørende forskrifter, i hvert fall på nåværende tidspunkt, er tilstrekkelige

til å ivareta både departementets og leverandørens behov for offentlighet, innsyn og konfidensialitet.

Tilbyderfunksjonen som en separat økonomisk enhet. Særlig om NSB som tilbyder (jf. § 8 a andre ledd)

I høringsnotatet foreslo departementet at det inntas en hjemmel i jernbaneloven for departementet til å kunne gi pålegg om at tilbyderfunksjonen (den bydende enhet) i de jernbanevirksomheter som ønsker å konkurrere om tildeling av avtaler om persontransport med jernbane i Norge, må være en separat økonomisk enhet.

Forbudet mot kryssubsidiering må betraktes som en grunnleggende forutsetning for konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår. Det vil være vanskeligere å avdekke kryssubsidiering jo mer komplekse de økonomiske forholdene hos den enkelte markedsaktør er. Etter departementets vurdering vil muligheten for å oppstille vilkår for organiseringen av den bydende enhet som en separat økonomisk enhet, bidra til bedre tilretteleggelse for konkurranse-rettslig kontroll.

Ved den nærmere utforming av kravet om separat økonomisk enhet er det etter departementets oppfatning fire grunnleggende forhold som må vurderes: hvilke enheter som skal skilles fra hverandre, på hvilken måte de forskjellige enhetene skal skilles fra hverandre, hvordan skillet skal dokumenteres og hvilke kriterier som skal oppstilles for samhandling mellom de forskjellige enhetene.

Etter departementets vurdering bør de nærmere regler om hva som skal anses som en separat økonomisk enhet gis i forskrift, slik som foreslått i høringsnotatet. Departementet ønsker ikke nå å ta stilling til hvilke krav som bør stilles.

Tillatelse til å drive jernbanevirksomhet

For å kunne trafikere kjørevei som er en del av det nasjonale jernbanenettet i Norge må en trafikkvirksomhet ha tilgang til nettet, trafikkeringsrett. Det er som hovedregel også nødvendig å inneha en egen tillatelse til å drive jernbanevirksomhet. Tilgang til å trafikere det norske jernbanenettet og utstedelsen av tillatelse til å drive jernbanevirksomhet er regulert i forskrift 5. februar 2003 nr. 136 (tillatelsesforskriften), som er gitt med hjemmel i jernbaneloven.

Tillatelsesforskriftens regelverk er basert på en rekke grunnleggende prinsipper, først og fremst om sikkerhet.

Reglene i tillatelsesforskriften om tillatelse til å drive jernbanevirksomhet og tilgang til å trafikere det nasjonale jernbanenettet er generelle, og de gjelder for all jernbanetrafikk i Norge. Departementet er derfor enig med NSB og Jernbaneverket (jf. høringsuttalelsen) og har kommet til at det er unødvendig å

presisere dette i en egen bestemmelse knyttet til innføring av konkurranse om persontransport med jernbane.

Departementet opprettholder kravet om etablering i Norge. Det vises til at det innen jernbanesektoren ikke er åpnet for at utenlandske selskaper kan drive alminnelig persontrafikk nasjonalt.

Hjemmel for pålegg om tilgang til rullende materiell (jf. § 8 c)

Lokomotiver, motorvogner og vogner er enheter som med en fellesbetegnelse kalles rullende materiell. Alle som søker godkjenning som jernbaneforetak i Norge, må redegjøre for om de er i besittelse av godkjent materiell eller hvordan de skal kunne skaffe til veie slikt materiell, jf. tillatelsesforskriften § 5-3 første ledd bokstav f.

Departementet foreslo i høringsnotatet at det innføres en bestemmelse i jernbaneloven som gir departementet adgang til å pålegge eiere av rullende materiell med sterk markedsstilling, mot full kompensasjon, å stille materiellet til disposisjon for andre aktører.

Et pålegg om å stille egnet rullende materiell til disposisjon for andre er et inngripende tiltak. Dette gjelder selv om det forutsettes at disponeringen skal skje mot kompensasjon fra den som får benytte materiellet til drift. Departementet gjorde derfor i høringsnotatet rede for hvorfor det er behov for å sikre myndighetene en mulighet til å gi pålegg om materieltilgang til fordel for nye trafikkutøvere som ønsker å tilby persontransporttjenester etter avtale med det offentlige.

Departementet har merket seg at en stor del av høringsinstansene, herunder trafikkutøverne, er enige i at eierskap til materiell er en etableringsbarriere, og at det er nødvendig å sikre alle trafikkutøverne tilgang.

I motsetning til pålegg om å stille rullende materiell til disposisjon for andre, som fordrer lov hjemmel, hører et eventuelt pålegg til trafikkutøvere om at et bestemt materiell skal brukes i avtaler med det offentlige naturlig hjemme i den enkelte trafikkavtale det konkurreres om. En slik vurdering vil det være naturlig å gjennomføre som en del av tilretteleggingsarbeidet som gjøres i forkant av den enkelte konkurranse.

Uavhengig av eierskap til materiell, ser departementet behov for en hjemmel for å kunne pålegge materielleier å leie ut nærmere definert materiell. Dette fordi det selskapet, eller den organisasjonen, som eier eller kontrollerer materieltilgangen kan ha monopol på egnet materiell.

I høringsforslaget ble pliktsubjektet for pålegget om tilgang til rullende materiell definert etter nøytrale og objektive kriterier.

Etter nærmere overveielser har departementet kommet til at NSB bør navngis som pliktsubjekt i stedet for å definere pliktsubjektet etter nøytrale kriterier. Når departementet foreslår at plikten til å stille rullende materiell til disposisjon legges på NSB, er dette blant annet fordi departementet mener at NSB i overskuelig framtid er eneste aktuelle pliktsubjekt.

Departementet la i høringsforslaget til grunn at pliktsubjektet skulle ha krav på full kompensasjon i de tilfeller der forsøk på å framforhandle en frivillig avtale om tilgang til rullende materiell til fordel for en ny trafikkutøver ikke fører fram, og lovens hjemmel til å gi pålegg derfor tas i bruk.

Da pliktsubjektet for påleggshjemmelen - i hvert fall i den nærmeste framtid - er NSB, har departementet forståelse for at NSB er opptatt av å sikre full kompensasjon i det tilfelle påleggshjemmelen blir tatt i bruk.

Departementet foreslår at de nærmere regler om fastsettelse av vederlaget til NSB, dersom selskapet pålegges å stille materiell til disposisjon, fastsettes i forskrifter.

Dersom det ikke oppnås enighet om utleieprisen, bør departementet fastsette denne med endelig virkning.

Hjemmel for pålegg om tilgang til verkstedinfrastruktur, salgs- og distribusjonssystemer mv. (jf. §§ 8 d og 8 e)

For å nå målene om konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår og sikre et sammenhengende transportsystem innen jernbane, vil det kunne være behov for inngrep fra myndighetenes side for å sikre potensielle trafikkutøvere tilgang til også andre produktionsfaktorer enn rullende materiell. Det kan for eksempel være aktuelt å regulere tilgangen til verkstedfasiliteter, til etablerte salgs- og distribusjonssystemer og til andre støttesystemer som er av betydning for persontransport med jernbane.

De høringsinstansene som har uttalt seg om dette punktet er enige med departementet i at tilgang til verkstedfasiliteter, salgs- og distribusjonssystemer og andre støttesystemer vil kunne være et konkurransevridende element og at nye aktører må sikres tilgang til disse fasilitetene. Høringsinstansene har imidlertid forskjellige syn på hvordan tilgangen bør reguleres.

Departementet opprettholder standpunktet i høringsnotatet om at tilgang til verkstedfasiliteter må kunne gis gjennom pålegg overfor den som eier eller kontrollerer fasiliteten, dersom slik tilgang ikke gis frivillig. I den sammenheng bør det bemerkes at trafikkutøver som gis tilgang, ikke behøver å utføre vedlikeholdet selv. Trafikkutøveren må stå fritt til å velge at andre, for eksempel selvstendige selskaper, skal utføre tjenestene.

Utgangspunktet i vurderingen av hvem som skal være pliktsubjekt, er det samme for verkstedfasiliteter som for rullende materiell.

I likhet med det som gjelder for rullende materiell, er det NSB som utpeker seg som den aktøren som i praksis har verkstedfasiliteter mv. som det kan være aktuelt å pålegge tilgang til, utover de fasiliteter som Jernbaneverket disponerer. Som nevnt i pkt. 5.5.5 i proposisjonen har departementet i forhold til pålegg om å gi tilgang til rullende materiell etter nærmere overveielser kommet til at NSB bør navngis som pliktsubjekt. Departementet ser imidlertid ikke at det er grunn til å gjøre det samme i forhold til pålegg om tilgang til verkstedfasiliteter mv. Et pålegg om å gi tilgang til verkstedfasiliteter vil ikke være så inngripende som pålegg om tilgang til rullende materiell.

Departementet ser at det er gode grunner for at trafikkutøverne som tilbyr persontransport med jernbanene, bør pålegges en plikt til å bruke felles og sentrale deler av et allerede eksisterende salgs- og distribusjonssystem. På denne bakgrunn har departementet kommet til at forslaget i høringsnotatet bør utvides, og at departementet bør gis hjemmel til både å pålegge eier av salgs- og distribusjonssystemer å stille disse til disposisjon for andre trafikkutøvere, og til å pålegge andre trafikkutøvere å benytte eksisterende salgs- og distribusjonssystemer.

Hjemmel for pålegg om utlevering av informasjon (jf. § 8 f)

I forbindelse med tilrettelegging for og gjennomføring av konkurranser om persontransport med jernbane, oppstår det blant annet et sterkt behov for at informasjon om trafikkgrunnlaget på de aktuelle strekningene gjøres tilgjengelig for departementet.

I høringsnotatet foreslo departementet at det inn tas en bestemmelse i jernbaneloven som gir departementet hjemmel til å kunne pålegge enhver virksomhet som driver persontransport med jernbane, å utlevere slik informasjon som anses nødvendig for tilrettelegging for og gjennomføring av konkurranse innen jernbanesektoren.

Departementet er kommet til at den aktuelle påleggshjemmelen skal kunne brukes overfor samtlige virksomheter som driver persontransport med jernbane. Dette er for å sikre at også virksomheter som allerede opererer på persontransportmarkedet og som ikke har særskilte informasjonsklausuler i sine avtaler med det offentlige, skal kunne omfattes. Det samme gjelder virksomheter som trafikkerer nettet, uten at det er ledd i en avtale med det offentlige.

Departementet er også av den oppfatning at myndighetene må kunne bruke den innhentede informasjonen til planlegging av all kollektivtransport, også transport med andre transportmidler enn jernbane.

Bestemmelsen skal sikre departementet de beste forutsetninger for å tilrettelegge og gjennomføre framtidige konkurranser om avtaler om persontransport med jernbanen.

Departementet ser det ikke som naturlig at det offentlige dekker trafikkutøvernes utgifter ved utlevering av den nødvendige informasjonen.

Hjemmel for pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter (jf. § 7 b)

Det er et viktig mål for departementet at jernbanen forblir et sammenhengende transportsystem etter innføringen av konkurranse. Etableringen av et konkurranseregime må ikke medføre en uheldig oppdeling av markedet med unødige barrierer mellom de ulike trafikkutøverne. Det er i denne forbindelse en viktig målsetting at passasjerene ikke skal oppleve at kvaliteten på det togtilbudet som leveres, blir redusert etter innføring av konkurranse.

Departementet oppfatter det som spesielt viktig at passasjerene på det norske jernbanenettet skal ha mulighet til å motta all nødvendig reiseinformasjon og kjøpe billett til hele sin togreise gjennom ett kontaktpunkt - selv om reisen skulle involvere togtransport med flere ulike trafikkutøvere.

Departementet foreslo i høringsnotatet at det inn tas en bestemmelse i jernbaneloven som gir departementet hjemmel til å kunne gi pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter mellom to eller flere virksomheter som tildeles avtale om persontransport med jernbane.

Det ble i høringsnotatet forutsatt at de nærmere regler om departementets hjemmel til å gi pålegg på dette området gis i forskrift.

Hvilken type reiseinformasjon som eventuelt skal omfattes av et pålegg overfor flere trafikkutøvere, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

Det er departementets syn at forhold som gjelder løsninger for gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter først og fremst bør søkes oppnådd gjennom frivillige avtaler mellom de aktuelle trafikkutøverne.

Departementet er enig med høringsinstansene i at kravene til samarbeid skal gjelde alle aktørene innen persontransport med jernbane. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen utvides til ikke bare å gjelde virksomheter som tildeles kontrakt med det offentlige, men også virksomheter som driver persontransport med jernbane uten avtale med det offentlige.

Bestemmelsen skal bidra til å sikre at jernbanen oppleves som et sammenhengende transportsystem også etter innføring av konkurranse.

Markedsregulator (jf. § 11 a)

Det er i proposisjonen flere ganger påpekt at forutsetningen for at innføringen av konkurranse om av-

taler om persontransport med jernbane skal føre til et samfunnsøkonomisk best mulig resultat, er at konkurransen skjer på like og ikke-diskriminerende vilkår slik at reell konkurranse sikres. En av de største utfordringene ved overgangen fra enerett til konkurranse vil etter alt å dømme være ulikheten i styrke mellom de forskjellige markedsaktørene. Det vil i den forbindelse være en hovedutfordring for myndighetene å hindre uønsket konkurransevridning og misbruk av en eller flere aktørers dominerende stilling.

Det foreslås i proposisjonen en bestemmelse om at departementet skal ha kompetanse til å overvåke persontransportmarkedet, føre kontroll med konkurranseforholdene og aktivt kunne gripe inn overfor markedsaktørene. På denne måten vil departementet kunne sikre at konkurranse skjer på like vilkår.

Det foreslås videre en hjemmel for departementet til å gi nærmere forskrifter om konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane.

Departementet ønsker ikke på nåværende tidspunkt å ta stilling til plassering eller organisering av en eventuell markedsregulator, men ønsker å vurdere behovet for en regulator og hvilke oppgaver regulatoren eventuelt skal ha ut fra en konkret vurdering av hvordan markedet utvikler seg. Det vises til at departementet står fritt til selv å bestemme egen og etaters organisering og ansvarsområde.

5.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, støtter Regjeringens forslag om å gi departementet myndighet til å føre kontroll med konkurranseforholdene og til aktivt å kunne gripe inn overfor aktørene i markedet. På denne måten vil departementet kunne sikre at konkurransen skjer på like vilkår. Samferdselsdepartementets overvåkning bør skje i samarbeid med andre myndigheter, blant annet Konkurransetilsynet.

Flertallet viser til vedlagt svar fra Samferdselsdepartementet på spørsmål 1 fra komiteen. Flertallet vil i denne sammenheng understreke at NSB AS ikke nyter grunnlovsmessig vern etter Grunnloven § 105 ved ekspropriasjon. Grunnloven § 105 gir et vern for den private eiendomsrett, ikke den statlige. Staten kan disponere fritt over sine egne eiendeler uten hinder av Grunnloven § 105. Det forhold at staten eier alle aksjene i NSB AS, gir staten en frihet i egenskap av eier til å råde over verdiene som ligger i selskapet. Den omstendighet at NSB er organisert som aksjeselskap og dermed er et eget rettssubjekt, er uten betydning for vurderingen i forhold til Grunnloven § 105. Det er ikke virksomhetens organisasjonsform som er avgjørende for om selskapet nyter vern etter bestemmelsen, men virksomhetens eierskap.

Flertallet vil i denne sammenhengen gjøre oppmerksom på at de bestemmelsene som er foreslått, vil gi NSB AS full kompensasjon etter konkurranserettslige prinsipper om kostnadsdekning. Samferdselsdepartementet vil ha adgang til å overvåke markedet for persontransport. Vederlag for togmateriell vil ikke bli avgjort uten forutgående dialog med NSB AS. Et rettferdig konkurranseregime skal også i dette tilfellet være hovedmålet.

Flertallet vil vise til det vedlagte svaret på komiteens spørsmål 19 når det gjelder spørsmål om lovfesting av tilgjengelighet. Flertallet vil understreke at lovforslaget bygger på en forutsetning om kjøp og at det skal stilles krav om tilgjengelighet for alle i slike avtaler, på samme måte som det er gjort i forbindelse med konkurransegrunnlaget for Gjøvikbanen. Ved nye konkurranseutlysinger vil det bli lagt vekt på forbedringstiltak for handikappede.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er enige med Regjeringen i at konkurransen må bygge på like og ikke-diskriminerende vilkår, men mener Regjeringens forslag i praksis vil kunne diskriminere NSB AS i konkurransen om sporet.

Disse medlemmer mener det er avgjørende at jernbanen kan videreutvikles som et sammenhengende system og at det må gi NSB AS muligheten til å fungere som et sammenhengende system på tvers av trafikkpakker. Det kan gi kostnadsbesparelser sammenlignet med å vurdere hver avtale som en økonomisk enhet.

Disse medlemmer mener § 8d og § 8e vil åpne for omfattende tilgangsreguleringer og ensidig plikt for NSB AS til å stille rullende materiell og verkstedsinfrastruktur til rådighet, uten at det foreligger noen plikt for konkurrerende selskaper å overta materiell og verksteder.

Disse medlemmer vil vise til at

"styret i NSB legger til grunn at NSB som aksjeselskap nyter full beskyttelse etter grl. § 105."

Disse medlemmer viser videre til at

"styret i NSB AS anser det uheldig at vilkårene for å levere togmateriell skal kunne fastsettes ensidig og med endelig virkning av Samferdselsdepartementet."

Disse medlemmer er klar over at det er ønskelig med frivillige avtaler mellom NSB og eventuelle selskaper som overtar trafikken. Disse medlemmer viser til at konkurrerende selskaper ikke har noen plikt til å leie utstyr av NSB AS. Denne friheten til konkurrerende selskaper vil gi konkurranseulikheter mellom selskapene til NSB AS' ugunst.

Disse medlemmer mener dette vil ha flere uheldige sider. NSB AS har anskaffet moderne materiell for 5 mrd. kroner. NSB AS, og dermed samfunnet, risikerer å lide store økonomiske tap ved at materiell ikke tas i bruk. Dette er ikke vurdert i proposisjonen.

Disse medlemmer er enige med NSB AS i at Regjeringens forslag vil svekke incentivet til å investere i moderne togmateriell og at det dermed vil bidra til å redusere standard og kvalitet i norsk jernbane.

Disse medlemmer viser til departementets svar på spørsmål 21 og 22. Det er ingen uenighet om at staten som eier gjennom generalforsamlingen når som helst kan instruere et statlig selskap om hvordan selskapets formue skal disponeres, innenfor de rammene som Stortinget har oppstilt. Disse medlemmer mener imidlertid at en aktiv bruk av eierrollen er en mer ryddig måte å disponere selskapets formue på enn gjennom påleggshjemler om å stille rullende materiell til disposisjon for konkurrerende selskaper, med NSB AS som eneste pliktsubjekt, der graden av kompensasjon er usikker og graden av rettsvern omstridt.

Disse medlemmer viser til at departementet og NSB AS har fundamentalt forskjellige vurderinger av om NSB AS nyter ekspropriasjonsrettslig vern som statlig aksjeselskap eller ikke. Disse medlemmer viser til at dette viktige prinsipielle spørsmålet ikke drøftes nærmere i odelstingsproposisjonen og at NSB AS konkrete stilling ikke er forelagt lovavdelingen i Justisdepartementet.

Disse medlemmer viser til juridisk betenkning fra Wikborg, Rein & co som konkluderer med at også statselskaper som NSB AS nyter ekspropriasjonsrettslig vern.

Disse medlemmer viser til at departementet i svar på spørsmål 11 fra komiteen om kompensasjon ved overlevering av materiell skriver at:

"Departementet vil i slike tilfeller påse at NSB, som eier av det rullende materialet det gis tilgang til, får dekket kostnadene samt et fortjenestepåslag. Departementet mener at denne løsningen gir NSB full kompensasjon for det relevante tapet."

Disse medlemmer forutsetter at full kompensasjon vil bli fastsatt på en måte som gjør at kompensasjonen uansett ikke ligger lavere enn det som følger av kravet om full erstatning etter ekspropriasjonsrettslige prinsipper.

Gjensidig reiseinformasjon

Komiteen viser til forslaget til § 7b der Samferdselsdepartementet kan gi pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter mellom to eller flere virksomheter som driver persontransport med jernbane.

Komiteen vil peke på behovet for at et slikt pålegg bør omfatte alle selskaper som driver kollektivtransport, og at Regjeringen følger dette opp på en egnet måte.

Tilgjengelighet

Komiteen vil vise til lovutvalget som har avgitt utredningen NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet. Utvalget anbefaler at alle med nedsatt funksjonsevne bør få styrket rettsstilling gjennom vern mot diskriminering og økte krav til tilrettelegging av samfunnet. Komiteen vil derfor be Regjeringen komme tilbake til Stortinget på en egnet måte med spørsmålet om universell tilrettelegging for funksjonshemmede i transportsektoren.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil vise til høringsuttalelser fra de funksjonshemmedes organisasjoner som viser til at tilgjengelighet er ett av fem hovedmål i norsk transportpolitikk. Disse medlemmer er enig i innspillene og vil at jernbaneloven skal stille krav til alle operatører på jernbanenettet om universell utforming.

6. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

6.1 Sammendrag

Departementet fremmer i proposisjonen forslag til regler som muliggjør konkurranse om persontransportmarkedet for jernbanetjenester. Konkurransen skal gjennomføres på en måte som er nøytral overfor trafikkutøverne. Det etableres en forholdsvis omfattende ny regulering i sektoren. Ingen eksisterende regler foreslås fjernet.

Forslaget innebærer derimot regler som, hvis hjemlene brukes, gir det offentlige en økt arbeidsmengde.

Private vil kunne pålegges økte byrder som følge av forslagene. Det er lagt opp til å sette sammen trafikkpakker som både omfatter bedriftsøkonomisk lønnsomme og ulønnsomme strekninger. De økte byrdene private selskaper opplever får økonomiske konsekvenser for det offentlige, siden det er det offentlige som må dekke inn differansen mellom utgifter og inntekter for pakken som helhet.

Departementet anser at økte arbeidsoppgaver og utgifter mer enn oppveies av den økte drifts- og kostnadseffektiviteten innføringen av konkurranse medfører.

Departementet er av den oppfatning at lovforslaget som sådant ikke vil ha noen konsekvenser for Jernbaneverket og Statens jernbanetilsyn. Konsekvensene for departementets etater følger av beslut-

ningen om å innføre konkurranse. Hvis Statens jernbanetilsyn skal tillegges oppgavene som markedsregulator, vil det imidlertid medføre konsekvenser som da må utredes.

6.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, vil understreke at et rettferdig og virksomt konkurranse-system for jernbane forutsetter en gjennomgripende tilgangsregulering. Aktørene må ha trygghet for at alle viktige forutsetninger for konkurranse er vurdert. Samtidig må det finnes handlingsrom for justeringer underveis i takt med ny erfaring og ny erkjennelse. Dette er vesentlig også for å oppnå best mulig sikkerhet. Flertallet er tilfreds med at disse forhold er tatt hensyn til i proposisjonen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil vise til at konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen allerede har påført offentlige myndigheter og jernbanevirksomheter store utgifter. Det er all grunn til å forvente at slike utgifter vil øke mye når de store og komplekse trafikkpakkene skal utlyses.

Disse medlemmer mener den omfattende tilgangsreguleringen vil kunne svekke NSB AS i konkurransen med utenlandske virksomheter og innebærer betydelig potensiell risiko for selskapet, og dermed for staten og samfunnet.

7. KOMITEENS MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, slutter seg til lovforslaget.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener konkurranseutsetting av persontogtrafikken vil gjøre det vanskeligere å skape en moderne og effektiv jernbane for framtida. Disse medlemmer vil etter en samlet vurdering av disse forslagene fra Regjeringen om endringer av jernbaneloven for å legge til rette for konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane.

8. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteens tilråding fremmes av Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane m.m. (jernbaneloven)

I lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane m.m. (jernbaneloven) gjøres følgende endringer:

I

Nytt kapittel II A med §§ 8a til 8f skal lyde:

Kapittel II A. Konkurransen om avtaler om persontransport med jernbane

§ 8a. (Bestemmelser om konkurranse)

Departementet gir forskrifter om tilretteleggelse for og gjennomføring av konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane, herunder utfylling av bestemmelsene i §§ 8b til 8f.

§ 8b. (Konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår)

Konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane skal gjennomføres på like og ikke-diskriminerende vilkår. Departementet skal ved tilretteleggelse for og gjennomføring av konkurranse sørge for at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas.

Departementet kan gi pålegg om at tilbyderfunksjonen hos virksomhet som deltar i konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane, skal være en separat økonomisk enhet.

§ 8c. (Tilgang til rullende materiell)

Dersom det anses nødvendig for å oppnå konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår, kan departementet pålegge NSB AS å stille egnet rullende materiell til disposisjon for annen virksomhet som tildeles avtale om persontransport med jernbane.

Før pålegg gis skal departementet søke å oppnå en frivillig løsning basert på avtale.

Pålegget skal være tidsbegrenset, og skal senest opphøre samtidig med den avtale om utførelse av persontransport som er grunnlag for pålegget.

Det skal ytes vederlag til NSB AS for å stille materiell til disposisjon etter første ledd. Nærmere regler om beregning av vederlag fastsettes i forskrifter.

Dersom det ikke oppnås enighet om vederlagets størrelse, fastsettes dette av departementet med endelig virkning.

§ 8d. (Tilgang til verkstedinfrastruktur mv.)

Dersom det anses nødvendig for å oppnå konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår, kan departementet pålegge eier av verkstedinfrastruktur mv. som er relevante for drift av persontransport med jernbane, å stille disse til disposisjon for virksomhet som tildeles avtale om persontransport med jernbane. Tilsvarende gjelder for andre aktører som disponerer over verkstedinfrastruktur mv.

Bestemmelsene i § 8c annet og tredje ledd gjelder tilsvarende.

Det skal ytes vederlag til den som gis pålegg etter første ledd. Nærmere regler om beregning av vederlag fastsettes i forskrifter.

§ 8e. (Tilgang til salgs- og distribusjonssystemer mv.)

Dersom det anses nødvendig for å oppnå konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår, kan departementet pålegge NSB AS å stille salgs- og distribusjonssystemer mv. til disposisjon for virksomhet som driver persontransport med jernbane.

Bestemmelsene i § 8c annet til fjerde ledd gjelder tilsvarende for pålegg gitt i medhold av første ledd.

Departementet kan pålegge virksomhet som driver persontransport med jernbane, å bruke salgs- og distribusjonssystemer som nevnt i første ledd. Bestemmelsene i § 8c annet og fjerde ledd gjelder tilsvarende for pålegg gitt i medhold av dette ledd.

§ 8f. (Utlevering av informasjon)

Departementet kan pålegge enhver virksomhet som driver persontransport med jernbane, å utlevere slik informasjon som anses nødvendig for tilrettelegging for, og gjennomføring av, konkurranser om persontransport samt planlegging og styring av jernbanesektoren.

Ny § 7b skal § lyde:

§ 7b. (Gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter)

Departementet kan gi pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter mellom to eller flere virksomheter som driver persontransport med jernbane.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter.

Ny § 11a skal lyde:

§ 11a. (Tilsyn og kontroll med konkurransevilkår)

Departementet fører tilsyn med og kontrollerer at kravene fastsatt i eller i medhold av §§ 7b og 8b til 8f i denne lov er oppfylt, herunder tilsyn med avtaler mellom virksomhet som tildeles avtale om persontransport med jernbane og det offentlige, samt mellom slike virksomheter.

Departementet kan gi forskrifter om tilsyn og kontroll, herunder om plikt til å medvirke til kontroll og om sanksjoner for manglende oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i samferdselskomiteen, den 26. mai 2005

Petter Løvik

leder

Heidi Sørensen

ordfører

Vedlegg 1**Brev fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til samferdselskomiteen, datert 3. mai 2005****Spørsmål 1****Tvangsavståelse m.v. og Grunnlovens § 105**

i) En juridisk betenkning, utført for NSB, mener at selskapet etter grl. § 105 nyter vern ved tvangsavståelse, det vil si rett til full erstatning for de tap NSB lider etter ekspropriasjonsrettslige prinsipper.

– Mener departementet at NSB tar feil, i så fall på hvilket grunnlag?

ii) Hvordan vurderer departementet konklusjonen fra advokatfirmaet Wikborg, Rein & co: "På bakgrunn av ovenstående er konklusjonen at NSB nyter ekspropriasjonsrettslig vern etter grl. § 105, og at det er så vel en rett som en plikt for styret å håndheve selskapets rett til full erstatning ved tvangsavståelse. Dette vil gjelde selv om lovutkastet vedtas som foreslått, i det loven vil måtte vike for det følger av grl. § 105"?

iii) Hvordan stiller departementet seg til at styret i NSB AS legger til grunn at NSB som aksjeselskap nyter full beskyttelse etter grl. § 105 når lovforslaget ikke gjør det?

Svar**Ad i)**

Departementet mener at NSB ikke nyter grunnlovsmessig vern etter Grunnloven § 105 ved ekspropriasjon. Grunnloven § 105 gir et vern for den private eiendomsrett, ikke den statlige. Staten kan, uten hinder av Grunnloven § 105, disponere fritt over sine egne eiendeler. Det forhold at staten eier alle aksjene i NSB AS gir staten en frihet i egenskap av eier til å råde over verdiene som ligger i selskapet. Den omstendighet at NSB er organisert som aksjeselskap og dermed er et eget rettssubjekt, er uten betydning for vurderingen i forhold til Grunnloven § 105. Det er ikke virksomhetens organisasjonsform som er avgjørende for om selskapet nyter vern etter bestemmelsen, men virksomhetens eierskap.

Departementet vil i denne sammenhengen gjøre oppmerksom på at de bestemmelsene som er foreslått, vil gi NSB full kompensasjon etter konkurranserettslige prinsipper om kostnadsdekning.

Ad ii)

Grunnloven § 105 stiller visse skranker for hva lovgivning om ekspropriasjon kan gå ut på. Regelen

om full erstatning ved ekspropriasjon har grunnlovens rang. Dette innebærer at det ville være grunnlovstridig om en lov bestemte at eiendomsretten skulle avstås mot en erstatning som ikke dekket gjenstandens verdi. Wikborg Rein & Co har derfor i utgangspunktet rett når det anfører at reglene om kompensasjon i utkast til jernbaneloven ville måtte vike for regelen om full erstatning i Grunnloven § 105. Dette forutsetter imidlertid at NSB nyter vern etter bestemmelsen. Som nevnt under i) mener departementet at NSB ikke nyter slikt vern. For øvrig vises det til at departementet mener NSB kompenseres fullt ut etter de foreslåtte reglene.

Ad iii)

Departementet mener at det ikke kan legges til grunn at NSB nyter full beskyttelse etter Grunnloven § 105, og det vises til begrunnelse i punkt (i) foran.

Spørsmål 2**Konsekvensanalyser, jf. kravforskriften**

Lovfesting av et konkurranseregime er en stor omlegging innenfor norsk jernbane.

– Hvorfor har ikke departementet foretatt grundige, helhetlige sikkerhetsmessige og økonomiske konsekvensanalyser, jf. kravforskriften?

Svar

Departementet vil understreke at hensynet til sikkerheten alltid kommer først, også ved innføring av konkurranse om persontransport med jernbane. Departementet kan ikke se at det er grunn til å tro at innføring av konkurranse kan svekke sikkerheten innen jernbanesektoren.

Departementet mener at sikkerheten best vil ivaretas ved en kontinuerlig overvåkning og oppfølging, jf. proposisjonens punkter 2.5.1 og 3.3. Departementet anser derfor ikke selve lovfesting av konkurranseordningen for å være en endring av jernbanesektoren som i seg selv krever særskilte analyser etter kravforskriften. Innføringen av konkurranse skjer gradvis gjennom at persontogtilbudet konkurransesettes over tid i trafikkpakker. Godstransporten er som kjent allerede liberalisert. Andre trafikkutøvere enn NSB driver persontransport; Flytoget driver rutegående tilbringertjeneste til Gardermoen og enkelte aktører kan drive chartertrafikk. Konkurranse om retten til å drive persontransport med jernbane er en naturlig utvikling videre, både i Norge og innen EU. Departementet har derfor gitt Statens jernbane-

tilsyn i oppdrag å overvåke de sikkerhetsmessige konsekvensene av det pågående reformarbeidet i jernbanesektoren og de løsninger som reformarbeidet frembringer.

Kravforskriften gjelder den som driver jernbanevirksomhet. Det er trafikkutøvernes ansvar å drive virksomheten sikkerhetsmessig forsvarlig innenfor de rammebetingelser som til enhver tid gjelder, og det er derfor den enkelte trafikkutøver som etter kravforskriften skal foreta de nødvendige analyser ved endringer i risikobildet.

Spørsmål 3

Vilkår for levering av togmateriell:

Styret i NSB AS anser det som uheldig at vilkårene for å levere togmateriell skal kunne fastsettes ensidig og med endelig virkning av Samferdselsdepartementet. Dette vil påvirke vederlagets størrelse samtidig som den økonomiske forutberegnligheten for NSB reduseres.

- Er departementet enig i at loven kan få slike uheldige virkninger?

Svar

Departementet vil ikke gi pålegg om å stille togmateriell til rådighet og fastsette vilkår uten at det er gjennomført en forutgående dialog med NSB for å finne omforente løsninger. Det er behovet for å sikre like og ikke-diskriminerende vilkår til alle tilbydere i konkurransene som er årsaken til at departementet må ha kompetanse til å fastsette vilkår med endelig virkning. Dersom departementet fastsetter vederlaget, vil dette tilsvare et estimert vederlag for å leie ut materiellet i et konkurransemarked.

De nærmere regler om vilkår og vederlag for å stille materiellet til disposisjon, vil bli gitt i forskrift. Forskriftene vil bli sendt på høring til berørte på vanlig måte. Vilråene i et eventuelt pålegg vil fastsettes tidlig nok til at NSB vil kunne ha tilstrekkelig økonomisk forutberegnlighet til å kunne være en konkurransedyktig aktør i konkurransemarkedet.

Spørsmål 4

Ubenyttet materiell

i) NSB har investert i moderne togmateriell som representerer ca. 5 mrd. kroner for NSB og samfunnet. Dersom materiellet ikke blir benyttet, vil det oppstå et betydelig drifts- og samfunnsøkonomisk tap.

– Er departementet enig i denne betraktningen?

ii) Hvordan vil departementet sikre at eksisterende togmateriell benyttes for å unngå tap av statlige verdier og samfunnsøkonomisk tap?

Svar

Ad i)

Det legges opp til en gradvis innføring av konkurranse om avtale om persontransport med tog. Det vil derfor ta flere år før togtilbudet på alle strekninger er konkurranseutsatt. Togmateriellet vil derfor ha en alternativ anvendelse på det norske markedet. Verdiene av materiellet ved anvendelse utenfor landet er vanskelig å angi, men departementet mener at det vil være viktig og konkurransefremmende å utvikle det nordiske og europeiske annenhåndsmarkedet for togmateriell.

Departementets utgangspunkt er at det bør være konkurranse på flest mulig områder. Konkurranse om rullende materiell er viktig fordi materiell påvirker både tilbydernes inntekts- og kostnadskalkyler, samt kvaliteten på de tilbudte togtenestene. Gjennom å åpne for valgfrihet i bruk av rullende materiell kan tilbyderne differensiere sine tilbud. En valgfrihet gir tilbyderne anledning til å leie eksisterende, norsk materiell eller fremskaffe alternativt materiell om dette lar seg gjøre. Valgfrihet kan motivere flere tilbydere til å delta i konkurransene da dette innebærer at tilbyderne ikke settes i et avhengighetsforhold til en mulig konkurrent, men selv får velge sin underleverandør. Departementet mener derfor at valgfrihet kan sikre et mangfold av tilbydere, som i sin tur medføre mer innovative og kostnadseffektive transporttilbud.

I forbindelse med den enkelte konkurranse må departementet som kjøper beslutte hvilke krav som skal stilles til det rullende materiellet. Disse kravene og andre rammevilkår, vil påvirke hvilke reelle muligheter andre tilbydere enn NSB-selskaper har til å konkurrere med alternativt materiell. Eksempler på andre rammevilkår kan være lengden på kontraktperiodene og departementets vilje til å påta seg restverdirisiko.

Ad ii)

Eksisterende norsk persontogmateriell er godt tilpasset norske forhold. Departementet ser det derfor som sannsynlig at tilbydere, selv i en situasjon med valgfrihet, vil vurdere mulighetene for å tilby med eksisterende norsk rullende materiell.

Skulle det som følge av fremtidige konkurranser vise seg at eksisterende materiell som brukes til å produsere togtilbud som konkurranseutsettes ikke blir benyttet, er ikke dette ensbetydende med et bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk tap. For det første kan materiellet trolig anvendes til annen togproduksjon i Norge, eksempelvis erstatte eldre nedskrevet materiell. Det er fullt mulig at en slik anvendelse er like bedrifts- eller samfunnsøkonomisk lønnsom. For det andre er det ikke utenkelig at det rullen-

de materiellet kan anvendes i andre markeder, både av dagens eiere og av andre trafikktøvere. For det tredje vil de samfunnsøkonomiske fordelene ved å ha konkurranse om rullende materiell kunne oppveie ulempene ved at eksisterende rullende materiell ikke blir benyttet (dette er mest sannsynlig i de tilfeller hvor kapitalverdien på det eksisterende materiellet er lav eller 0 og markedsverdien antas å være lav). Departementet vil vektlegge vurderingene av disse forholdene ved utformingen av rammevilkårene for den enkelte konkurranse.

Den økonomiske risikoen knyttet til manglende bruk av togmateriell som følge av innføring av konkurranse er i dag plassert i hovedsak hos staten ved departementet gjennom rammeavtalen med NSB om kjøp av togtjenester for perioden 2003-2006. Departementet og NSB er enige om at håndtering av denne risikoen skal avklares i forbindelse med departementets og NSBs forhandlinger om en ny rammeavtale. Dette arbeidet er nå igangsatt. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med saken når forhandlingene mellom SD og NSB er sluttført.

Spørsmål 5

Verdivurdering av NSBs aktiva

Har departementet vurdert hvordan verdiene av NSBs aktiva vil påvirkes av manglende forutberegnelighet og usikkerhet rundt vilkår for overdragelse av rullende materiell til konkurrerende selskaper?

Svar

Departementets utgangspunkt er at forutberegnelighet er viktig for alle aktørene i jernbanemarkedet, både for NSB som eier av rullende materiell og de trafikktøvere som eventuelt vil gis nødvendig tilgang til rullende materiell. Forutberegnelighet er spesielt viktig i jernbanesektoren, fordi den kjennetegnes av høye etableringskostnader.

Departementet søker å ivareta dette i regelverket, jf. også at bestemmelsene skal detaljeres i forskrifter med tanke på blant annet å gi nødvendig forutberegnelighet. Forutberegneligheten vil derfor være høyere enn i andre markeder innen transport.

Ved avviklingen av monopolet innen jernbanesektoren vil usikkerheten for NSB øke. Det vil være usikkert hvordan dette vil påvirke verdien av selskapsaktiva. Dette vil blant annet være avhengig av utformingen av kjøpsavtalene med staten, herunder håndtering av den såkalte restverdirisikoen (verdirisikoen for det rullende materiellet etter utløpet av en kontraktsperiode).

Usikkerhet knyttet til anvendelsen av eksisterende norsk materiell som følge av innføring av konkurranse er i dag håndtert i direktekjøpsavtalen mellom departementet og NSB ved at staten i vesentlig grad

bærer restverdirisikoen. Denne avtalen utløper i 2006. Departementet og NSB har startet arbeidet med å arbeide frem hovedprinsippene i en ny rammeavtale. Det legges opp til at håndteringen av restverdirisiko i lys av den videre konkurranseutsettingen vil være et sentralt tema i avtaleforhandlingene.

Spørsmål 6

Lånemarked og kredittrating

i) NSB er et aksjeselskap og finansiert i det internasjonale lånemarkedet. NSB har tatt opp betydelige internasjonale lån. Disse er gitt basert på kredittratingen til selskapet og at NSB er 100 pst. statlig eid selskap.

– Hvordan mener departementet at de foreslåtte § 7b og § 7 c vil kunne påvirke NSBs kredittrating, rentenivå og andre vilkår i lånemarkedet i negativ retning?

ii. Lånemarked og kredittrating

Hvordan vurderes uttalelsen til styret i NSB AS om at en slik fremgangsmåte er særdeles utfordrende i forhold til departementets ulike roller?

Svar

Ad i)

Faget til ny § 7 b omhandler gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter. Bestemmelsen skal sikre samhandling mellom aktører slik at passasjerer både får adgang til reiseinformasjon om hele reisen og mulighet til å kjøpe billetter for hele reisen gjennom ett kontaktpunkt. Departementet kan ikke se at et pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter mellom to eller flere virksomheter som driver persontransport med jernbane vil kunne påvirke NSBs kredittrating, rentenivå eller andre vilkår i lånemarkedet i negativ retning.

Det er ikke fremmet noe forslag om en ny § 7 c i jernbaneloven.

Ad ii)

Innføringen av konkurranse innen jernbanesektoren endrer ikke noe på det overordnede ansvaret som er tillagt Samferdselsdepartementet innen samferdselssektoren. Departementet vil også i fortsettelsen måtte ta hensyn til utøvelsen av flere roller samtidig. Dette er ingen ny situasjon for departementet. Departementet står løpende overfor oppgaver som innebærer at flere roller må utøves parallelt. Departementets erfaring er at slike oppgaver best håndteres gjennom å være tydelig i utøvelsen av rollene og å sikre god koordinering mellom de enheter som utøver de ulike rollene.

Departementet er opptatt av å opptre ryddig ved utøvelsen av sine roller. Ved innføring av konkurranse om persontransport har departementet lagt stor vekt på dette i dialogen med berørte parter, herunder NSB AS.

7i. Eierrolle og forretningsmessig frihet

Hvordan mener Samferdselsdepartementet at eierrollen utøves når NSB AS fratras sin frihet på den måten som foreslås?

7ii. Eierrolle og forretningsmessig frihet

Hvordan vurderes påstanden i NSBs høringsuttalelse om at NSB "...vil fremstå som et virkemiddelselskap for staten med svekkede muligheter til å hevde seg i den kommende anbudskonkurransen?

Ad i)

Historiske forhold som knytter seg til utbyggingen av jernbanen i Norge, herunder strømforsyning, sporvidde og vognprofil, er viktige årsaker til at det ved gjennomføring av de første konkurransene om persontransport med tog i Norge ikke vil være fungerende markeder for alle innsatsfaktorer som er nødvendige for å levere de togjenester som departementet skal kjøpe. For å legge til rette for reell konkurranse, som er en forutsetning for nye trafikkutøvers vilje til å delta i kommende konkurranser, er det departementets oppgave å påse at potensielle trafikkutøvere får tilgang til nødvendige innsatsfaktorer. Dette må gjennomføres på en slik måte at NSB ikke kan utnytte sin stilling med faktisk monopol når det gjelder tilgangen til enkelte innsatsfaktorer, så lenge NSB AS får anledning til å delta i konkurransene med andre trafikkutøvere. Departementet vil ved utformingen av pålegg legge vekt på hensynet til NSB AS' frihet til å kunne operere som en kommersiell aktør.

Det er behovet for å skape reell konkurranse på trafikkutøversiden som er førende for påleggshjemlene. Departementet vil være opptatt av at nødvendige pålegg ikke skal hemme NSB AS' mulighet til å hevde seg i de forestående konkurransene. Departementet vil fortsatt ivareta eierrollen i forhold til NSB med fokus på verdiskapning innenfor de rammebetingelser som Regjering og Storting til enhver tid setter.

Ad ii)

Så lenge det ikke er velfungerende markeder for de mest grunnleggende innsatsfaktorene for produksjon av jernbanetjenester i Norge, er departementets vurdering at NSB AS vil kunne ha urimelige fordeler i de kommende konkurransene i forhold til potensielle

konkurrenter. Som nevnt er derfor lovforslagene med påleggshjemler derfor begrunnet ut fra hensynet til å skape likeverdige konkurransevilkår. Dette vil være til det beste for forbrukerne.

Det er først i tilfeller hvor det anses som nødvendig for å skape forutsetninger for konkurranse på like vilkår, at SD vil kunne gi pålegg med hjemmel i de foreslåtte lovendringene. Som etablert aktør i markedet, med alle de fordeler det innebærer, vil NSB AS i enkelttilfeller kunne oppleve dette som at staten svekker selskapets muligheter.

Som tidligere monopolist vil NSB AS uansett ha enkelte fordeler i forhold til konkurrenter som departementet i liten grad kan eller vil påvirke. Ett eksempel på en slik fordel er kunnskapen om markedssituasjonen. Departementets vurdering er derfor at lovforslaget i enkelttilfeller vil kunne medføre at NSB AS' konkurransefordel nødvendigvis må svekkes noe for å skape mer like konkurransevilkår, men at selskapets konkurranseevne fortsatt vil være stor nok til å sette selskapet i posisjon til å vinne kommende konkurranser.

Departementets vurdering er at det ikke er mulig å få til effektiv konkurranse uten denne sektorreguleringen. Dette er en linje som vekslende regjeringer også har ført på andre samferdselsområder. Over tid er det et mål å redusere sektorreguleringen i takt med utvikling av konkurransen.

Spørsmål 8

Avkastningskrav:

Hvordan vurderes uttalelsen fra styret i NSB AS om at det foreliggende lovforslaget vil kunne gjøre det vanskelig å møte eiers avkastningskrav fordi selskapet risikerer å stille aktiva til rådighet for konkurrentene uten full kompensasjon?

Svar

Dersom NSB pålegges å stille aktiva til disposisjon for andre, skal dette skje til kostnadsorienterte priser. Slik sett får NSB full kompensasjon.

Innføringen av konkurranse om persontransport skal skje gradvis. Hensikten med dette er at dagens aktører i jernbanemarkedet får mulighet til å tilpasse sin virksomhet over tid, samtidig som departementet får mulighet til å justere konkurranseopplegget på bakgrunn av erfaringer som gjøres løpende.

Som følge av en gradvis innføring av konkurranse, vil departementet parallelt gjennomføre kjøp gjennom to ordninger; direktekjøp og konkurransekjøp. NSB AS vil kunne operere i både et monopolmarked og et konkurransemarked. Samferdselsdepartementet er godt kjent med at en innføring av konkurranse i et tidligere monopolmarked, medfører at den tidligere monopolisten som sådan vil ha økt risi-

ko hvis monopolisten er en aktør i konkurransemarkedet. Dette er ikke en følge av verken lovforslaget eller plikten til å stille innsatsfaktorer til disposisjon, men en følge av innføringen av konkurranse som sådan.

Spørsmål 9

Insitament til langsiktige investeringer

Er Samferdselsdepartementet enig i NSBs vurdering om at dersom nye togoperatører har en rett, men ingen plikt til å benytte foreliggende ressurser, vil det ikke være insitament for togeier til å foreta langsiktige investeringer i togmateriell og andre ressurser?

Svar

Nåværende og eventuelt nye aktørers vilje til å foreta langsiktige investeringer i rullende materiell og andre ressurser påvirkes av en rekke forhold. Slike forhold er eksempelvis togeiers vurderinger av konkurransesituasjonen i eksisterende og nye markeder, vurderinger av egen konkurransevne, virksomhetsstrategiske forhold, eiernes avkastningskrav, oppdragsgiveres vilje til å påta seg restverdirisiko, materiellens alternative anvendelse i andre markeder, materiellens inntekspotensial, kostnadsprofil og ikke minst leiepris. I sum vil slike vurderinger legge grunnlaget for beregningen av investeringens lønnsomhet og dens risikoeksponering for selskapet og avgjøre togeiers vilje til langsiktig investering.

Departementet erfarer at bruk av nyere materiell ofte medfører en øking i antall passasjerer, som igjen gir høyere trafikkinntekter. Departementet er også kjent med at kostnadene på områder som vedlikehold vil kunne være betraktelig lavere for nyere materiell i forhold til eldre materiell. Tilbyders beregning av restverdirisiko forbundet med en mulig investering vil påvirkes av muligheter for alternativ bruk av materiell i andre deler av virksomheten, utleiemuligheter til andre selskaper, muligheter for avhendelse av materiell i andre markeder og vurdering av selskaps mulighet til å vinne varslede konkurranser.

Departementet mener at NSBs vurdering er svært unyansert da det er mange vilkår som kan påvirke nåværende eller eventuelt nye aktørers insitamenter til å foreta langsiktige investeringer. Eksempler på vilkår som departementet kan fastsette er lengden på kontraksperiodene, minimumskravene til det rullende materiell, kontraktstyper (nettokontrakt eller bruttokontrakt), mekanismer for håndtering av restverdirisiko og retningslinjer for fastsetting av kostnadsorienterte priser. Departementet mener at en ubetinget plikt til å bruke foreliggende ressurser kan være egnet til å frata store deler av jernbanemarkedet

muligheten til å bidra til utvikling av bedre og mer kostnadseffektive løsninger for jernbanesektoren.

Spørsmål 10

Kravspesifikasjoner for togmateriell

Vil departementet utarbeide klare kravspesifikasjoner for togmateriell, dette for å unngå at dårlig tilpasset utenlandsk materiell tas i bruk på bekostning av moderne og spesielt tilpasset materiell for norske forhold?

Svar

Departementet vil som kjøper av persontransporttjenester med jernbane utarbeide klare kravspesifikasjoner for det rullende materiellet som skal trafikere strekningene det konkurreres om. Kravspesifikasjonen skal inkluderes i konkurransedokumentene som setter rammene for den enkelte konkurranse. Materiellet må være tilpasset norsk infrastruktur, norsk klima og lovpålagte krav. I tillegg vil det bli stilt krav til komfort og kvalitet slik at de reisende får et kvalitativt godt og forutsigbart togtilbud. Kravene skal utformes slik at de underbygger målene med den enkelte konkurranse, ikke for å favorisere enkelte togsett eller togsett eid av enkelte selskaper.

I den pågående konkurransen om avtale om persontransport på Gjøvikbanen er det stilt en rekke krav til rullende materiell i konkurransegrunnlaget.

Spørsmål 11

Kompensasjon ved overlevering av materiell mellom helstatlige selskap

Er det ønskelig at det helstatlige norske NSB skal levere materiell til helstatlige danske DSB uten full kompensasjon?

Svar

Departementet mener det er avgjørende for deltagelsen i og gjennomføringen av de fremtidige konkurransene at alle tilbydere likebehandles uavhengig av eierform.

For å senke etableringsbarrierer og dermed bidra til å skape virksom konkurranse kan det inntil fungerende annenhåndsmarkeder er etablert, være nødvendig å sikre tilbyderne muligheter til å få tilgang til eksisterende rullende materiell. Departementet vil i slike tilfeller påse at NSB, som eier av det rullende materiell det gis tilgang til, får dekket kostnadene samt et fortjenestepåslag. Departementet mener at denne løsningen gir NSB full kompensasjon for det relevante tapet.

Spørsmål 12

Helstatlig selskaps rolle i forhold til transportkonsern

Er det ønskelig og akseptabelt at helstatlige NSB skal være fødselshjelper for et av verdens største transportkonsern (Connex) som allerede har eierskap til buss, båt, ferje og bane i Norge?

Svar

Departementet mener at det avgjørende for delta- gelsen i og gjennomføringen av de fremtidige konkurranse innen jernbanesektoren er at alle tilbydere likebehandles uavhengig av eierform.

F'or å senke etableringsbarrierer og dermed bidra til å skape virksom konkurranse kan det inntil et fungerende annenhåndsmarked er etablert, være nødvendig å sikre tilbyderne muligheter til å få tilgang til nødvendige innsatsfaktorer.

Departementet mener at det ikke er relevant hvorvidt tilbyderne er aktører i andre markeder så lenge dette ikke gir tilgang til nødvendige innsatsfaktorer til å drive jernbane i Norge.

Departementet mener det er viktig å sikre like og ikke-diskriminerende vilkår til alle tilbydere i konkurransene, og vil i slike tilfeller påse at NSB får dekket kostnadene knyttet til å tilby den eiendelen det pålegges tilgang til, samt et fortjenestepåslag. NSB står for øvrig også fritt til å fremforhandle andre leievilkår med leietakerne, dersom leietakerne ønsker å inngå en annen avtale.

Spørsmål 13

Avgivelse av ressurser og konkurranse på like vilkår

Samferdselsdepartementet kan i følge lovforslaget kreve togmateriell fra NSB til andre operatører til vilkår departementet fastsetter med endelig virkning.

- *Dersom NSB AS må avgi ressurser til konkurrenter uten full kompensasjon, vil dette svekke NSBs mulighet til å konkurrere på like vilkår?*

Svar

Departementet mener at NSB vil kompenseres riktig ved å påse at NSB får dekket sine omkostninger med å stille ressurser til disposisjon for andre aktører. Utover dette vil NSB få et påslag for rimelig fortjeneste.

Gjennom lovforslaget vil tilbydervirksomheten i en konkurranse om persontransport med jernbane kunne pålegges å være organisert som en separat økonomisk enhet. Departementet vil i de kommende konkurransene stille krav om at tilbud som leveres skal være basert på en sunn økonomi. Hvis NSBs til-

bydervirksomhet er organisert i samme konsern som den del av virksomheten som stiller innsatsfaktorer til rådighet for tilbyderne, vil departementet pålegge NSBs tilbydervirksomhet å bruke vilkår og priser for disse innsatsfaktorene som utelukker ulovlig kryss-subsidiering. Disse forholdene medfører etter departementets vurdering at NSBs muligheter til å vinne konkurranser om persontransport ikke påvirkes av hvordan NSB kompenseres for å stille ressurser til disposisjon for andre aktører.

Tilsvarende bestemmelser er gitt i den danske jernbaneloven, hvor Trafikministeren har hjemmel til å pålegge DSB å stille materiell til disposisjon for andre aktører.

Spørsmål 14

Helhetlig nasjonalt ansvar knyttet til jernbanemateriell

NSB AS mener at "... et helhetlig nasjonalt ansvar for verksteds- og vedlikeholdstjenester knyttet til jernbanemateriell er nødvendig for å ivareta og videreutvikle kompetanse og sikkerheten for persontransport på jernbanen i Norge".

- *Hvordan vurderes dette av departementet?*

Svar

Departementet kan ikke se at det er grunnlag for å hevde at det å gi NSB et helhetlig nasjonalt ansvar for verksteds- og vedlikeholdstjenester knyttet til jernbanemateriell er nødvendig for å ivareta og videreutvikle kompetanse og sikkerheten for persontransport på jernbanen i Norge. Ser man hen til andre sektorer, for eksempel fly, buss og skip, er det flere selskaper, både selskaper som driver den aktuelle transporten og andre virksomheter, som driver vedlikehold på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte. I andre land, for eksempel Sverige, utfører flere vedlikeholdsutøvere vedlikehold på togmateriell.

Departementet mener det vil være positivt om internasjonal kunnskap om vedlikehold også kommer norske aktører til gode. Aktører som driver tilsvarende virksomhet i utlandet, kan ha minst like gode forutsetninger for å holde et høyt kvalitets- og sikkerhetsnivå som selskaper som har stor virksomhet i Norge. Det er dessuten allerede flere miljøer som driver vedlikehold av togmateriell i Norge.

Departementet mener at en situasjon med flere aktører vil være skjerpene og gi grunnlag for nyskaping og en dynamikk i markedet som bidrar til at kompetansen ikke reduseres, men økes.

Statens jernbanetilsyn har et nasjonalt ansvar for å påse at sikkerheten innen jernbanesektoren holder et tilfredsstillende nivå. Departementet mener det vil være prinsipielt galt om et selskap, som også driver

trafikkvirksomhet, skal tillegges et særskilt nasjonalt ansvar for verksteds- og vedlikeholdstjenester.

Spørsmål 15

Erfaringer i andre land - Risiko ved innføring av konkurranse

Departementet skriver at det er lagt stor vekt på å studere andre lands erfaringer med innføring av konkurranse. NSB skriver i sin høringsuttalelse at "ingen andre land i Europa har tatt en tilsvarende risiko som den som følger av departementets forslag". Er dette også departementets vurdering?

Svar

Departementet er opptatt av å begrense risikoen knyttet til innføring av konkurranse om persontransport. Innføringen skal skje gradvis, og dette er reflektert i fremgangsmåter og tidsplaner. Dette innebærer at nåværende og potensielle aktører i sektoren får tilstrekkelig anledning til å tilpasse og omstille sin virksomhet. Viljen til å begrense risiko kommer også til uttrykk gjennom rekkefølgen på konkurransene. Togtilbudet på Gjøvikbanen konkurranseutsettes først da togtilbudet er forholdsvis begrenset og drives på en strekning som er relativt avgrenset i forhold til det øvrige stamnettet.

Myndigheter i andre land har tatt en langt større risiko ved innføring av konkurranse om persontransport. I Storbritannia ble all persontransport med tog konkurranseutsatt over en kort tidsperiode. I Danmark ble en større andel av persontogtilbudet konkurranseutsatt i den første konkurransen enn det som Samferdselsdepartementet legger opp til i Norge. I Sverige er det gjennomført flere konkurranser uten et særskilt rettslig grunnlag for å pålegge den tidligere monopolisten (SJ) å stille innsatsfaktorer til disposisjon for tilbydere.

Gjennom lovforslaget legges det til rette for at departementet skal kunne utvikle virksom konkurranse. Videre stadfester lovforslaget det grunnleggende prinsippet om ikke-diskriminering og likebehandling. Departementet skal ved tilretteleggelse og gjennomføring av konkurransene sørge for at hensynet til forutberegnlighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet ivaretas. Dette skal sikre alle tilbydere en korrekt og rettferdig behandling, og er dermed en viktig rettsikkerhetsgaranti. Lovforslaget gir et grunnlag som reduserer risikoen for forskjellsbehandling av tilbyderne, og derigjennom reduserer muligheter for at tilbydere i ettertid fremsetter klager på departementets tilretteleggelse og gjennomføring av konkurranser.

Departementet mener derfor at lovforslaget innebærer at det ikke tas en større risiko i Norge enn i andre land ved innføring av konkurranse.

Spørsmål 16

Erfaringer i andre land - Effekter ved overdragelse av materiell m.v.

I hvilke andre land er plikt til overdragelse av moderne rullende materiell og verksteder til konkurrerende selskaper satt ut i livet på samme måte som i Norge, og hvilke effekter har det gitt for jernbanen?

Svar

Departementet har i sitt tilretteleggingsarbeid lagt stor vekt på å studere andre lands erfaringer med innføring av konkurranse. Land det er naturlig å sammenligne seg med (fortrinnsvis Sverige og Danmark) har hatt suksess med innføringen av konkurranse. Det er likevel ikke slik at et enkelt land har valgt en spesiell fremgangsmåte som departementet mener bør kopieres ved konkurranseutsettingen i Norge. Til det er rammevilkårene i landene for ulike. Departementet har valgt å ta lærdom av ulike type erfaringer, og velger "beste praksis-løsninger" fra ulike land. Departementet er ikke kjent med at land som har innført konkurranse om persontransport har reversert, eller ikke ønsker å videreføre, denne prosessen.

I den første konkurransen om persontransport med tog i Danmark (togtilbud på Jylland) ble DSB av Trafikministeriet pålagt en plikt til å stille blant annet rullende materiell og klargjøringsverksteder til disposisjon for deltakere i konkurransen. Plikten til å stille materiell til rådighet er forankret i lov om jernbane (lov nr. 289 av 18. mai), mens plikten til å stille klargjøringsanlegg er regulert i forskrift (bekendtgørelse nr. 560 av 21. juni 2000). Trafikministeriet inngikk avtale med DSB om at tilbyderne skulle få tilgang til særskilte verkstedfasiliteter.

Det er myndighetsorganet Rikstrafiken (opprettet 1. juni 1999 og underlagt Näringsdepartementet) som har ansvaret for kjøp av interregionale persontransporttjenester med tog i Sverige. Statens Järnvägar (SJ) ble pålagt å stille rullende materiell til disposisjon til tilbydere gjennom vedtak i Riksdagen ved behandlingen av Regjeringens proposisjon "Transportpolitikk för en hållbar utveckling" (1997/98:56). Dette skjedde før omdannelsen av SJ til et aksjeselskap, hvor eierskap og forvaltning av rullende materiell ble selskapsmessig skilt ut i Affärsvärdet Statens Järnvägar.

Hensikten med å sikre tilgang til innsatsfaktorer i Norge er den samme som i Danmark og Sverige; å sikre like konkurransevilkår for tilbyderne. Uten like konkurransevilkår er det lite sannsynlig at nye trafikktøvere vil delta i konkurransene i Norge på tilsvarende måte som i Sverige og Danmark. I konkurransene om persontransport med tog i Sverige og Danmark har et tilfredsstillende antall konkurrenter deltatt, noe som har gitt en god konkurransedyna-

mikk. Dette er en vesentlig effekt av ordningene med å sikre tilgang til grunnleggende innsatsfaktorer.

Spørsmål 17

Konkurranseregime- Gjennomføring

*Hvorfor mener departementet at et konkurranse-regime ikke kan gjennomføres uten de foreslåtte pa-
ragrafene § 8c om tilgang til rullende materiell § 8d
om tilgang til verkstedsinfrastruktur?*

Svar

En vellykket innføring av konkurranse forutsetter at det er tilstrekkelig mange aktører som deltar som tilbydere i den enkelte konkurranse. Aktørene vil ikke delta dersom de ikke har trygghet for at konkurransene gjennomføres på like og ikke-diskriminerende vilkår. Ikke minst er dette viktig i Norge, fordi markedet for persontogtjenester er relativt begrenset sammenlignet med det samme markedet i andre land.

Departementet mener at det ennå ikke foreligger noe fungerende marked for de innsatsfaktorer som forslaget til bestemmelser omhandler. Dette er innsatsfaktorer som er nødvendige for å drive jernbane og som påvirker både kostnadene og kvaliteten på togtjenestene i vesentlig grad. Mangelen på utviklet marked gjør dessuten at en tilbyder vanskelig kan forutsette prisen på selvstendig grunnlag.

Som departementet varslet Stortinget om ved fremleggelse av St.meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015, vil togtilbudet som skal konkurransesettes, deles inn i trafikkpakker. Trafikkpakkene må være store nok til at jernbaneforetak kan drive dem på en kostnadseffektiv og rasjonell måte. Det legges derfor opp til at det samlede togtilbudet i Norge deles inn i relativt få trafikkpakker. Dette vil medføre at det vil gå en stund mellom hver konkurranse. Et fungerende annenhåndsmarked vil trolig ikke kunne etableres i løpet av kort tid, og dette er den viktigste årsaken til at det i de første konkurransene trolig vil være nødvendig å sikre tilgangen til enkelte sentrale innsatsfaktorer. Departementet mener at konkurranseloven alene ikke er et tilstrekkelig virkemiddel til å sikre reell konkurranse om jernbanetjenestene.

Departementet mener at bestemmelsene er nødvendige for å hindre at NSB utnytter sin faktiske monopolsituasjon på en måte som hindrer konkurranse på like vilkår, så lenge NSB gis anledning å delta i konkurransen.

Spørsmål 18

Jernbaneloven; fullmaktslov

Det vises til høringsuttalelsen fra Jernbaneverket: "Jernbaneverket anser det som uheldig at lovens

bestemmelser, i så stor grad som i dette tilfellet, skal utformes etter forskrift. Rettsikkerhetshensyn og bestemmelsens inngripende karakter tilsier etter Jernbaneverkets vurdering at bestemmelsene i større grad gis i lovs form".

– Hva er departementets vurdering av dette og Jernbaneverkets betegnelse av Jernbaneloven som en fullmaktslov?

Svar

Departementet viser til at jernbaneloven i dag er utformet som en fullmaktslov, hvor de mer detaljerte reglene er gitt i forskrift. Lovforslaget er i tråd med eksisterende utforming av jernbaneloven.

Departementet legger til grunn at "rettsikkerhetshensyn" i den sammenheng det her vises til, betyr muligheter for aktørene til å forutberegne egen rettsituasjon, sikkerhet mot vilkårlighet og sikkerhet mot uforholdsmessighet. Påleggshjemlene, hovedvilkårene for anvendelse av disse og hovedprinsippene for beregning av vederlag fremgår av lovforslaget. Prinsippene for vederlagsfastsettelse angis også direkte i lovforslaget. Departementet mener at lovforslaget er så vidt klart opptrukket at det ved utforming av forskriftene gir garanti for likebehandling, samt tilstrekkelig forutberegnelighet. Forskriftene sendes på vanlig måte på høring til de som berøres.

Ved utarbeidelse av forslagene, har departementet foretatt en vurdering av NSBs frihet til selv å bestemme hvorledes egne eiendeler skal benyttes i forhold til hvilke begrensninger det er rimelig å pålegge et selskap som er i en faktisk monopolsituasjon hva angår tilgang til nødvendige innsatsfaktorer i en konkurranse. Samlet sett mener departementet at bestemmelsene gir sikkerhet for at påleggene ikke er uforholdsmessige eller urimelige overfor NSB.

Departementet har lagt opp til at viktige overordnede prinsipper for innføringen av konkurranse er drøftet i proposisjonen og gjenspeilet i loven. Som på andre områder som er blitt åpnet for konkurranse, er det lagt opp til at de mer detaljerte reglene skal gis i forskrift.

Spørsmål 19

Lovfesting av tilgjengelighet for funksjonshemmede

Norges handikapforbund etterlyser en lovfesting av krav til universell utforming for alle aktører og operatører på jernbanenettet, jf. at tilgjengelighet er av hovedmålene i norsk transportpolitikk.

– Har departementet vurdert å lovfeste tilgjengelighet for funksjonshemmede?

Svar

Departementet har vurdert å lovfeste tilgjengelighet for funksjonshemmede, men har kommet til at en slik lovfesting ikke er hensiktsmessig, jf. at det heller ikke innenfor de andre kollektivtransportformene er en rettighetsfestet tilgjengelighet. Lovforslaget bygger på en forutsetning om at det er det offentlige som kjøper jernbanetjenestene, og gjennom kjøp kan det stilles krav om tilgjengelighet for alle. Dette er for eksempel gjort i konkurransegrunnlaget for Gjøvik-banen, og dette vil danne grunnlag for et godt tilbud til denne gruppen.

Også ved nye utlysninger av konkurranse på jernbanen vil det legges vekt på forbedringstiltak for handikappede.

Spørsmål 20***Pålegg om gjensidig reiseinformasjon***

Er det noen begrunnelse for at § 7b om pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter

Vedlegg 2**Brev fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til samferdselskomiteen, datert 20. mai 2005****Spørsmål 21*****NSB AS og vern etter Grunnloven § 105***

Jf. svar på spørsmål nr. 1 fra komiteen.

i) Hva er det rettslige grunnlaget for departementets påstand om at NSB AS ikke nyter ekspropriasjonsrettslig vern etter Grunnloven § 105, og dermed ikke har krav på full kompensasjon ved ekspropriasjon av selskapets eiendeler?

ii) Har departementet forelagt spørsmålet om NSBs ekspropriasjonsrettslige vern for Justisdepartementets lovavdeling, og hva var eventuelt lovavdelingens kommentar til departements fortolkning av Grunnlovens § 105?

Svar***Ad i)***

Faget til regler som fremsettes bygger på en forutsetning om bruk av NSBs materiell i konkurranser om persontransport med jernbane i Norge. Forslaget innebærer at NSB kompenseres fullt ut for å stille innsatsfaktorer til rådighet, gjennom at selskapet gis et vederlag basert på de reelle kostnader, med tillegg av en rimelig fortjeneste, etter konkurranserettslige prinsipper. Departementet finner denne formen for

bare gjelder jernbane og ikke andre kollektive transportmidler?

Svar

Departementet har vurdert å utvide bestemmelsen til å gjelde gjensidig salg og reiseinformasjon mellom andre kollektive transportmidler, men har kommet til at det ikke er hensiktsmessig å foreslå slike bestemmelser i jernbaneloven.

Departementet foreslår et regelverk for å legge til rette for konkurranse om persontransport innen jernbanesektoren. Dette er førende for regelutforming. Det vil ikke være naturlig å pålegge aktører i andre kollektivsektorer å samarbeide om salg og reiseinformasjon med hjemmel i jernbaneloven. Departementet har kommet til at denne typen spørsmål bør vurderes samlet for alle aktuelle sektorer, for på denne måten å få et samlet, helhetlig regelverk som fremmer samarbeid mellom transportformene.

kompensasjon riktig, til tross for at man, som det fremgår nedenfor, ikke er rettslig forpliktet til å kompensere NSB AS fullt ut. Det vises i denne forbindelse til svarene på spørsmål 1-20.

ORGANISERING AV NSB AS

Frem til 1. desember 1996 var NSB organisert som statlig forvaltningsbedrift underlagt Samferdselsdepartementet. NSB var altså en integrert del av staten. Ved lov 22. november 1996 nr. 66 ble tilknytningsformen til staten endret ved at NSBs trafikkdel ble omdannet til et selvstendig selskap organisert etter særlov med staten som eeneier av selskapet med et begrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Selskapet fikk navnet NSB BA og ble med dette et eget rettssubjekt.

Ved lov 21. juni 2002 nr 43 ble NSB BA omdannet til aksjeselskap 100 pst eid av staten og underlagt den generelle aksjelovgivningen, herunder særreglene for statsaksjeselskaper.

Omdanningen av NSB, først fra forvaltningsbedrift til særlovselskap og dernest fra særlovselskap til statsaksjeselskap, medførte ikke noen endring i statens eierskap over NSB og dens formue. NSB forble statens eiendom. I St.prp. nr. 62 (2001-2002) Om omdanning av NSB BA og Posten Norge BA til aksjeselskaper uttales det:

"Det legges til grunn at NSB og Posten fortsatt skal være 100 pst eid av staten. Omdanningene vil dermed ikke innebære noen form for privatisering av selskapene. Videre vil omdanningene ikke endre målene som er satt for selskapene eller de strategier m.v. som går fram av de siste Eiermeldingene, jf hhv St. meld nr 48 (2000-2001) Om virksomheten til NSB BA og St. meld. Nr 26 (2000-2001) Om virksomheten til Posten Norge BA. Etablering som statsaksjeselskaper vil gi en organisering av NSB og Posten som er mer i samsvar med de målene som er satt for virksomhetene. Statens mulighet som eier til å gripe inn overfor selskapene dersom det er nødvendig, vil heller ikke bli berørt som følge av en omdanning til aksjeselskap."

NSB AS er med andre ord fortsatt statens eiendom, og statens redskap for utøvelse av den statlige jernbanevirksomhet. For ordens skyld bemerkes at uttalelser i selskapets stiftelsesdokumenter, proposisjoner, meldinger og lignende om selskapets selvstendighet og frihetsgrad ikke har grunnlovs rang, og kan i alle tilfeller endres ved lov.

GRUNNLOVEN § 105

Grunnloven § 105 lyder:

Fordrer Statens Tarv, at nogen maa afgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug, saa bør han have fuld Erstatning.

Bestemmelsen sikrer at den som må avstå rettigheter til en annen, som utgangspunkt får full erstatning.

Det sentrale med Grunnloven § 105 var å gi et vern - i form av en erstatningsplikt pålagt det offentlige - for den *private* eiendomsrett. Dette kom klarere fram i det Adler-Falsenske grunnlovskast § 14 annet punktum. Utkastet lyder:

"Fordrer den offentlige Nødvendighed, paa en ved Lovene bestemt maade, at et Individ maa afgive sin Eiendom til offentlig Brug, saa maa han derfor have en fyldestgjørende Erstatning." (Departementets understreking).

Bestemmelsens kjerne er altså tilfeller hvor privatpersoner må avstå eiendom til fordel for staten eller andre rettssubjekter. Likestilt med private individer er private juridiske personer, se bl.a. Castberg, Bind I side 276:

"Når private personer på lovlig måte har skapt en juridisk person, - dannet en forening eller opprettet en stiftelse, - har en slik juridisk person krav på den samme respekt for sine rettigheter som fysiske personer."

Bestemmelsen beskytter imidlertid ikke den statlige eiendomsrett. Det foreligger heller ikke noen behov for beskyttelse. Det er på det rene at staten uten hinder av Grunnloven § 105 står fritt til å disponere over sine egne eiendeler.

At Grunnloven § 105 ikke beskytter den statlige eiendomsrett følger allerede av at det ikke kan være tale om *tvangsavståelse* av statlig eiendom. En lov som bestemmer at et statlig organ skal avgi sin eiendom til et annet organ foreskriver i virkeligheten en omfordeling av statens eiendom, men ikke noen tvangsavståelse.

At bestemmelsen ikke beskytter den statlige eiendomsrett fremgår blant annet av Lovavdelingens uttalelse 7. april 2000, om overføring av Oslo Børs' formue til et nydannet allmennaksjeselskap med Oslo Børs som eier av samtlige utstedte aksjer. Lovavdelingen uttaler:

"Grunnloven § 105 gir på den annen side som utgangspunkt ikke vern dersom eiendom som allerede må betraktes som statlig, må avstås til en annen enhet i staten. Klarest er dette når "overføringen" skjer mellom enheter i staten som ikke regnes som egne rettssubjekter. Her er ikke eiendom avstått til "Nogen", fordi eieren er den samme før og etter transaksjonen. Prinsippet gjelder også når avståelsen skjer fra et selvstendig rettssubjekt, så lenge dette er heleid av staten (se for eksempel Andenæs' uttalelser i Innst S nr 169-1957 s. 298 første spalte om militære bedrifter som var opprettet ved en særlov av 1947). Begrunnelsen kan være at staten i realiteten, om indirekte, må ses på som eier av bedriftens formue i henhold til Grunnloven § 105."

Andenæs uttalelser i utredningen fra 1957, som var inntatt som et vedlegg til Innst. S. nr. 169 (1957), lyder som følger:

"Under forberedelsen av loven om de militære bedrifter bygget man ikke på det standpunkt som Statsselskapskommisjonen gir uttrykk for, nemlig at de midler som tilhører et slikt "eget rettssubjekt", rettslig sett ikke er å betrakte som statseiendom. Det er flere steder gitt klart uttrykk for at det fortsatt er staten som er eier av de militære bedrifter, se f. eks. Ot. prp. nr. 58, s. 32, 1. sp. (Riksrevisjonen) og Innst. 0. XXIII for 1947 s. 6, 1. sp. øverst. Særlig klart er denne oppfatning kommet til uttrykk ved statsråd [Christian] Hauges uttalelser i Lagtinget. Han uttalte her bl.a.:

"Jeg tror for mitt vedkommende at det ikke er i strid med Grunnloven, og at det heller ikke er i strid med forstandig politikk at Stortinget på dette område overlater forvaltningen av en del statskapital, - ikke til Regjeringen - men til et styre og et representantskap som blir valgt ut med det for øye at de skal være særlig skikket til å drive denne virksomhet og drive denne kapital. Det er det vi gjør på dette felt. Vi overlater en del av statens eiendommer til forvaltning av folk som blir tatt ut med det for øye at de skal være skikket til å drive industriell virksomhet. (Lagt. forh. s. 268, 1. sp., jfr. også 2. sp. - "gjøre disse bedrifter til gode bedrifter, gode for eieren, som her er staten, - -").

Dette er etter mitt skjønn en klar og korrekt presisering av spørsmålsstillingen. *At de militære bedrifter er statseiendom viser seg også ved at loven når*

som helst kan forandres, bedriftene kan trekkes inn under statsforvaltningen, de kan for den saks skyld avhendes og salgssummen trekkes inn i statskassen. Bedriftene har altså ikke noen slik grunnlovmessig beskyttelse som privateiendom har etter grunnlovens § 105.

Lovavdelingens uttalelse i saken om Oslo Børs gjaldt konkret hvordan selveiende institusjoner som er opprettet av staten, skal behandles i forhold til Grunnloven § 105. Selveiende institusjoner vil i vanlig språkbruk ikke eies av staten, i motsetning til statsaksjeselskaper som NSB AS, som er heleid av staten. Etter en gjennomgang av foreliggende teori og rettspraksis kom Lovavdelingen likevel til at selveiende institusjoner som er opprettet av det offentlige, ikke har det samme vernet etter Grunnloven § 105 som tilsvarende institusjoner som er opprettet av private. Lovavdelingen understreket at det avgjørende for hvorvidt et organ nyter vern etter Grunnloven § 105 er om organet reelt er eid av staten, ikke hvordan det er organisert. Lovavdelingen uttalte:

"Det motsatte synspunktet ville ledet til at den privatrettslige organisasjonsformen staten har valgt, blir avgjørende for spørsmålet om det skal gis erstatning når institusjonen oppheves og formuen disponeres på annet vis. Etter vårt syn bør det ikke bare legges vekt på hvilken organisasjonsform som er valgt, men også på bakgrunnen for at man har valgt denne formen."

Videre uttales det:

"Bruk av formen selveiende institusjon fører på den annen side til at staten ikke har slike beføyelser over børsen som normalt følger med eierskap (regelmessig rett til utbytte, direkte instruksjonsrett over styret osv)

Dette kan imidlertid ikke være avgjørende for vurderingen etter Grunnloven § 105. Dersom børsens virksomhet hadde vært utøvd gjennom for eksempel et heleid statlig aksjeselskap, er det ikke tvilsomt at institusjonens formue kunne inndras i statskassen uten erstatning, selv om også aksjeselskaper kan ha stor selvstendighet i forhold til eierne. I 1818 kan organisering som en selveiende institusjon ha fremstått som naturlig, fordi mange av dagens selskapsformer ikke var fullt utviklet på den tiden. Ettersom formålet med § 105 først og fremst er å verne privates eiendom, bør det ikke legges for stor vekt på slike forskjeller i måten virksomheten styres på.

Slik vi ser det, hadde børsen ved opprettelsen preg av å være et redskap for staten til å sikre en samfunnsmessig forsvarlig utvikling av handelen med varer og verdipapirer. Utviklingen i ettertid gir ikke grunnlag for å moderere denne karakteristikken i avgjørende grad.

Dette trekker i retning av å likestille børsen med et heleid statlig selskap i forhold til Grunnloven § 105"

Lovavdelingen konkluderte altså med at børsen, i likhet med heleid statlige selskaper, ikke nyter vern etter Grunnloven § 105.

Med dette som utgangspunkt må det være på det rene at den omstendighet at staten har valgt å organisere trafikkdelen av den statlige jernbanevirksomhet som statsaksjeselskap, er uten betydning for vurderingen av vernet etter Grunnloven § 105.

Spørsmålet om grunnlovsvernet av den statlige eiendomsrett er også berørt i Lovavdelingens uttalelse 16. oktober 2002, saksnummer 02/4077 om innføring av hjemfallsrett. Spørsmålet her var om kommuner, fylkeskommuner og offentlige selskap nyter vern etter Grunnloven § 105. Med offentlig selskap siktet man til selskaper som etter industrikonsekvensloven § 4 er organisert som statsforetak etter lov om statsforetak 30. august 1991 nr 7 og aksjeselskap, allmennaksjeselskap, andelslag og andre sammenslutninger der minst 2/3 av kapitalen og stemmene eies av kommuner, fylkeskommuner eller statsforetak. Lovavdelingen drøftet først spørsmålet om grunnlovsvern for kommuner og fylkeskommuner, og kom til at det samlede rettskildematerialet taler for at kommunen nyter et mer begrenset vern etter Grunnloven § 105 enn private rettssubjekter. Dernest vurderte Lovavdelingen de offentlige selskaperens alminnelige vern etter Grunnloven. Lovavdelingen uttalte:

"Etter lovavdelingens syn vil ikke det offentlige selskapet som sådant ha noe vern etter Grunnloven § 105. Dette kan bygges på et synspunkt om konstitusjonell gjennomskjæring: Hvis det først er slik at kommunen selv ikke har konstitusjonelt vern for sin virksomhet mot ny lovgivning, kan den ikke skaffe seg et slikt vern ved å skille ut virksomheten i et eget selskap."

Tilsvarende må gjelde for aksjeselskaper der staten er eneste aksjeeier: det er på det rene at staten ikke nyter noen vern for sin virksomhet mot ny lovgivning, og staten kan ikke skaffe seg et slikt vern ved å skille ut virksomheten i et eget selskap.

Dersom statlige selskaper skulle ha vern etter Grunnloven § 105, ville statens forvaltning av egne eiendommer bli rettsliggjort på en uhensiktsmessig måte. Det vil da være NSB AS og domstolene som skulle avgjøre hvorledes staten skulle fordele eiendeler mellom organer og selskaper, ikke Regjering og Storting. Dette kan ikke være en ønsket konsekvens av å omdanne offentlige organer til selskaper. At statlige selskaper ikke nyter grunnlovmessig vern, innebærer ikke nødvendigvis at de ikke skal ytes kompensasjon ved avståelser, men at spørsmålet om kompensasjon skal vurderes konkret av Regjeringen og Stortinget. I denne vurderingen kan hensynene i den enkelte sak tale for at det statlige selskap skal få full erstatning etter ekspropriasjonsrettslige prinsipper, slik at de faktisk likestilles med private selskaper. I så fall er imidlertid fastsettelse av kompensasjonen utslag av en hensiktsmessighetsvurdering,

ikke en rettsplikt. Departementet understreker i denne sammenheng at valget av kompensasjon etter konkurranserettslige prinsipper om kostnadsdekning ikke innebærer at departementet har lagt føringer på kompensasjonsnivået. Departementets valg innebærer kun at det velges en prosedyre som er egnet til å fremme reell konkurranse og rimelige, effektive løsninger uten at transaksjonskostnadene blir for store. Det vises til svarene på spørsmålene 1-20 vedrørende nivået for kompensasjon til NSB AS.

I forbindelse med de statlige selskapers vern kan det være grunn til å si noe om forholdet til eventuelle private medeiere og kreditorer. Til grunn for de private engasjement ligger det investeringer, normalt inngått på forretningsmessige vilkår, med sikte på økonomisk fortjeneste. I mangel av et klart varsel i den lovgivningen som ligger til grunn for virksomheten, er det imidlertid liten grunn til å stille private interessenter annerledes i offentlige enn private selskaper. Selv om selskapet som sådant ikke har noe vern etter Grunnloven § 105, er det klart at eventuelle private medeiere og kreditorer vil ha et slikt vern mot at deres posisjoner svekkes. I forhold til kreditorene vil det innebære at de har et erstatningskrav mot staten dersom deres sikkerhet blir vesentlig forringet som følge av disposisjoner staten erstatningsfritt kan foreta overfor selskapet. Et innslag av privatengasjement forandrer altså ikke det prinsipielle standpunktet, at statlige selskaper ikke nyter vern etter Grunnloven § 105.

De statlige selskaperens særlige stilling viser seg også ved at eieren (staten) gjennom generalforsamlingen når som helst kan instruere selskapet om hvordan selskapets formue skal disponeres, innenfor de rammene som Stortinget har oppstilt.

Konklusjonen er derfor at ettersom NSB AS er eid av staten, er staten ikke bundet av Grunnloven § 105 når det gjelder utmåling av erstatning ved pålegg til NSB om å gi tilgang til rullende materiell for å fremme konkurransen. Det er ikke organisasjonsform, men eierskapet som er avgjørende for om selskapet nyter vern etter bestemmelsen. Det forhold at staten eier alle aksjer i NSB AS, gir staten en frihet i egenskap av eier til å råde over verdier som ligger i selskapet, og det er på det rene at staten uten hinder av Grunnloven § 105 kan disponere over sine egne eiendeler som den vil. Den omstendighet at NSB AS har private kreditorer, endrer ikke dette.

Ad ii)

Spørsmålet om offentlige selskapers ekspropriasjonsrettslige vern etter Grunnloven § 105, har vært vurdert av Lovavdelingen en rekke ganger. I alle sakene er det fastslått at statlige selskaper ikke nyter vern etter Grunnloven § 105.

Fra sak 02/4077 EO, datert 16. oktober 2002, vedrørende innføring av hjemfallsrett, siteres:

"3.2 Lovavdelingens vurdering

(..)

Det sentrale med Grunnloven § 105 var å gi et vern (i form av erstatningsplikt pålagt det offentlige) for *privates* eiendomsrett. Dette kom klarere frem i det Adler-Falsenske grunnlovskast § 14 annet punktum.

(..)

Det er antatt at Grunnloven § 105 ikke utløser krav om erstatning når statlig eiendom avstås til en annen enhet i staten. Dette gjelder også der den enhet som eiendommen overføres til, er skilt ut som selvstendig rettssubjekt, så lenge dette er heleid av staten, jf. Lovavdelingens uttalelse i sak 00/3630 E med videre henvisning til Andenæs i Innst. 5. nr. 169 (1957) s. 298 første spalte."

Under pkt. 5.3.1, uttales det:

"Etter Lovavdelingens syn vil ikke det offentlige selskapet som sådant ha noe vern etter Grunnloven § 105. Dette kan bygges på et synspunkt om konstitusjonell gjennomskjæring: Hvis det først er slik at kommunen selv ikke har konstitusjonelt vern for sin virksomhet mot ny lovgivning, kan den ikke skaffe seg et slikt vern ved å skille ut virksomheten i et eget selskap."

Dette må bety at et selskaps grunnlovsværn skal bedømmes likt med eierens. Når staten selv ikke har vern etter Grunnloven § 105, kan heller ikke statlige selskaper ha det.

Under punkt 8 uttales det i tillegg:

"Lovavdelingen vil understreke at Stortinget har en betydelig rolle å spille når det nærmere innholdet av Grunnloven § 97 og 105 skal fastlegges. Etter Høyesteretts praksis vil domstolene, dersom Stortinget klart har vurdert og bygd på at en vedtatt lov ikke kommer i strid med Grunnlovens bestemmelser til vern om økonomiske rettigheter, og det foreligger rimelig tvil om lovens forhold til Grunnloven, etter omstendighetene vike tilbake for å konstatere grunnlovstrid. Bare dersom det er hevet over rimelig tvil at loven fører til resultater som står i strid med Grunnloven, vil domstolene overprøve Stortingets vurdering av lovens forhold til Grunnloven, jf. Rt. 1976 s. I på s. 6. Den foreliggende saken er spesiell ved at den dreier seg om forholdet mellom offentlige organer. Dette tilsier at domstolene vil gi Stortinget et spillerom når lovens forhold til Grunnloven skal vurderes, såfremt Stortinget har fått et utførlig og godt grunnlag for å foreta en slik vurdering."

Fra sak 01/2540 EO, datert 9. november 2001, vedrørende omdanning av Verdipapirsentralen, punkt 1, siteres:

"Når det gjelder de mer generelle spørsmål om tolkningen av Grl. § 105 i forhold til ekspropriasjon av selveiende institusjoner, kan vi vise til børsuttalelsene (Sak 00/3630, dep. anm.). Det er der slått fast at Grl. § 105 også gjelder når en selveiende institusjon

som er opprettet av privatpersoner, må avstå eiendom (med henvisning til Castberg: Norges statsforfatning bind 11 (3. utg., Oslo 1964) s. 276).

(..)

En selveiende institusjon som er opprettet av det offentlige, har ikke det samme vernet etter GrL § 105 som tilsvarende institusjoner som er opprettet av private."

Dette må gjelde enda mer i forhold til selskaper hvor staten er eier, enn i forhold til selveiende institusjoner.

Fra sak 01/397 EO, datert 12. januar 2001, vedrørende statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten, punkt 2, siteres:

"Bestemmelsen innebærer som utgangspunkt at ethvert rettssubjekt - fysisk eller juridisk som blir fratatt sin eiendom, har krav på full erstatning for sitt økonomiske tap som følge av avståelsen. Det er imidlertid både i praksis og i den juridiske litteratur alminnelig antatt at bestemmelsen ikke kan anvendes fullt ut på rettssubjekter som staten selv har opprettet.

(..)

Etter Lovavdelingens oppfatning vil det heller ikke ha avgjørende betydning for grunnlovsspørsmålet om visse av de virksomhetene det er tale om, skulle være organisert som egne rettssubjekter, dersom disse er heleid av fylkeskommunen."

Uttalelsen taler for at et selskaps grunnlovsvem er avhengig av det vernet selskapets eier har.

Den uttalelsen hvor offentlige selskapers grunnlovsmessige vern etter § 105 mest utførlig er drøftet, er sak 00/3630 E, datert 7. april 2000, om omdanning av Oslo Børs. Herfra siteres:

"2.2 Vernet etter Grunnloven § 105 gjelder både for fysiske og juridiske personer. Bestemmelsens kjerne er tilfeller hvor privatpersoner må avstå eiendom til fordel for staten eller andre rettssubjekter. Bestemmelsen gjelder også når en selveiende institusjon, typisk en stiftelse, er opprettet av privatpersoner, og stiftelsen må avstå eiendom. Det vises til Castberg: Norges statsforfatning bind 11(3. utg. 1964) s. 276.

2.3 Grunnloven § 105 gir på den annen side som utgangspunkt ikke vern dersom eiendom som allerede må betraktes som statlig, må avstås til en annen enhet i staten. Klarest er dette når «overføringen» skjer mellom enheter i staten som ikke regnes som egne rettssubjekter. Her er ikke eiendom avstått til «Nogen», fordi eieren er den samme før og etter transaksjonen. Prinsippet gjelder også når avståelsen skjer fra et selvstendig rettssubjekt, så lenge dette er heleid av staten

(..)

2.6 Det kan hevdes at formålet med § 105 først og fremst er å gi vern til privatpersoners eiendomsrett og - i forlengelsen av dette - rettssubjekter som er opprettet av private. Det Adler-Falsenske grunnlovsutkastet § 14 annet punktum gir støtte for en slik antakelse. Her heter det:

«Fordrer den offentlige Nødvendighed, paa en ved Lovene bestemt Maade, at et Individ maa afgive

sin Eiendom til offentlig Brug, saa maa han derfor have en fyldestgjørende Erstatning."

(..)

2.8 Også Lovavdelingen antar at selveiende institusjoner som er opprettet av det offentlige, ikke har det samme vernet etter Grunnloven § 105 som tilsvarende institusjoner som er opprettet av private. (...) Det motsatte synspunktet ville ledet til at den privatrettslige organisasjonsformen staten har valgt, blir avgjørende for spørsmålet om det skal gis erstatning når institusjonen oppheves og formuen disponeres på annet vis. Etter vårt syn bør det ikke bare legges vekt på hvilken organisasjonsform som er valgt, men også på bakgrunnen for at man har valgt denne formen.

(..)

3.5 Bruk av formen selveiende institusjon fører på den annen side til at staten ikke har slike beføyelser over b som normalt følger med eierskap (regelmessig rett til utbytte, direkte instruksjonsrett over styret osv.)

Dette kan imidlertid ikke være avgjørende for vurderingen etter Grunnloven § 105. Dersom børsens virksomhet hadde vært utøvd gjennom f.eks. et heleid statlig aksjeselskap, er det ikke tvilsomt at institusjonens formue kunne inndras i statskassen uten erstatning, selv om også aksjeselskaper kan ha stor selvstendighet i forhold til eierne.

3.8 Medkontrahenter og andre privatpersoner er beskyttet av Grunnloven ved at deres enkelte rettigheter overfor børsen, f.eks. i form av pengekrav, bare kan fratras dem i den utstrekning dette ikke strider mot Grunnloven § 97 og 105. Private rettssubjekter vil dermed neppe lide konkret tap som følge av en eventuell omdanning."

De angitte sitater viser, etter departementets syn tydelig, at selskapsform ikke er avgjørende i forhold til Grunnloven § 105. Private og deres selskaper er vernet, offentlige selskaper er ikke. Private interessenter, kreditorer og medkontrahenter, er vernet etter Grunnloven, selv om selskapet ikke er det.

Ot.prp. nr. 45 (2004-2005) har på vanlig måte vært forelagt berørte departementer, herunder Justisdepartementet. Samferdselsdepartementets syn på NSB AS' grunnlovsmessige vern etter § 105 fremkommer klart i punkt 5.5.6 Kompensasjon, på side 42, 1. spalte, uten at Justisdepartementet i sin uttalelse har reagert på dette.

Uttalelsene som er sitert foran, viser etter departementets oppfatning at Lovavdelingen ved tidligere anledninger har vurdert spørsmålet om statlige selskapers grunnlovsmessige vern tilstrekkelig til at en forespørsel om NSB AS' konkrete stilling ikke er nødvendig.

Spørsmål 22

Statlige aksjeselskaper og Grunnloven § 105

Jf. svar på spørsmål nr. 1 fra komiteen.

i) Mener departementet på prinsipiell basis at aksjeselskaper der staten eier alle aksjene, ikke nyter ekspropriasjonsrettslig vern etter Grunnlovens

§ 105, og er dette eventuelt også Regjeringens standpunkt i dette spørsmålet?

ii) Finnes det eksempler på andre saker hvor departementets standpunkt om at Grunnlovens § 105 ikke gir statseide aksjeselskaper ekspropriasjonsrettslig vern, er lagt til grunn som gjeldende rett?

Svar

Ad i)

Det vises til svar under spørsmål 21. Departementets argumentasjon er basert på prinsipielt grunnlag, ikke konkret i forhold til NSB AS. Dette innebærer at prinsippet er utgangspunkt for vurderingen av alle statlige selskapers vern etter Grunnloven § 105.

De løsninger som fremkommer i proposisjonen, bygger på dette prinsippet. Løsningene går frem av proposisjonen, som har vært forelagt berørte departementer, og det er regjeringen som på vanlig måte fremmer proposisjoner for Stortinget.

Ad ii)

Det vises til svar på spørsmål 21.

Departementet vil understreke at prinsippet om at statlige selskaper ikke nyter ekspropriasjonsrettslig vern etter Grunnloven § 105 ikke innebærer at statlige selskaper av den grunn skal ha mindre kompensert enn private, eller at de samme regler som gjelder for private ikke skal legges til grunn. Løsningene i Ot.prp. nr. 54 (2004-2005) bygger nettopp på dette prinsippet: Staten har stor grad av frihet til å fastsette selskapets kompensasjon, og velger å kompensere NSB fullt ut gjennom å gi dekning for kostnader med tillegg av et rimelig vederlag, etter konkurranserettslige prinsipper. Prosessen som er lagt til grunn, medfører derimot at reglene blir enklere å praktisere, slik at det effektivt regime kan etableres og at ressurser ikke spilles unødige.

Departementet vil også peke på to andre saker hvor dette prinsippet synes å ha blitt lagt til grunn, men hvor statlige selskaper likevel er gitt kompensasjon på linje med private. I St.meld. nr. 37 (2000-2001) kapittel 5 jf. Innst. 5. nr. 263, ble Statkraft kompensert for tap i forbindelse med krav om stansing av et tidligere tillatt utbyggingsprosjekt, og i St.meld. nr. 40 (1994-95) ble Statskog SF kompensert på linje med private for utvidelsen av barskogvernet. Beslutningene om å kompensere statlige selskaper på linje med private i disse sakene, er begrunnet med at det i disse sakene var ønskelig med en slik kompensasjon. Dette, og at kompensasjonen i det hele tatt var et tema, må bety at staten i dette tilfellet selv kunne velge hvilken kompensasjon som skulle gis.

Spørsmål 23

Konsekvensanalyser jf Jernbaneloven

Jf. svar på spørsmål nr. 2 fra komiteen.

Hvordan har departementet planlagt å følge opp Jernbanelovens krav om konsekvensanalyser slik at sikkerhetsstandarden blir på et minst like høyt nivå etter innføring av konkurranseregimet?

Svar

Departementet vil også vise til svar på spørsmål 2.

Det er i dag åtte selskaper som driver trafikkvirksomhet på det nasjonale jernbanenettet. To driver ren persontrafikk, fem driver ren godstrafikk og ett selskap driver begge deler. I tillegg driver andre sporadisk museumstogkjøring. Det er åpnet for konkurranse om godstransport med jernbane for selskaper som har tillatelse til å drive jernbanevirksomhet, altså selskaper som er registrert og godkjent som jernbaneforetak i Norge. I tillegg kan utenlandske selskaper med lisens og sikkerhetsattest drive internasjonal godstransport med visse begrensninger. Det er Statens jernbanetilsyn som utsteder slike godkjennelser og fører tilsyn med sikkerheten. Denne åpningen har medført at antall trafikkutøvere som driver godstransport på det nasjonale jernbanenettet, på kort tid har økt fra ett til seks.

EUs Jernbanepakke II medfører at de nasjonale jernbanenettene skal åpnes for internasjonal gods-transport innen 1. januar 2006, og for nasjonal gods-transport for selskaper som har lisens fra et EØS-land eller Sveits innen 1. januar 2007. Det forventes at dette vil føre til et økt antall selskaper som driver godstransport i Norge. Det er Statens jernbanetilsyn som utsteder sikkerhetsattester til utenlandske jernbaneforetak som skal transportere gods på jernbanenettet i Norge, og som fører tilsyn med sikkerheten.

Det forventes at økningen i selskaper som vil drive persontransport på det nasjonale jernbanenettet som følge av innføringen av konkurranse vil være relativt liten i forhold til økningen i antall selskaper som driver godstransport. Dette blant annet fordi det innen godstransporten er konkurranse på sporet hvor selskapene selv kan bygge opp markedet, mens det innen persontransport er vurdert som mest hensiktsmessig å ha konkurranse om sporet, hvilket innebærer konkurranse om forutdefinerte trafikkpakker.

Statens jernbanetilsyn er opprettet for å være departementets utøvende kontroll- og tilsynsmyndighet for å ivareta sikkerheten innenfor jernbanesektoren. Tilsynet har blant annet som oppgave å påse at Jernbaneverket og den enkelte trafikkutøver foretar nødvendige analyser ved endringer i risikobildet. Jernbaneverket, som både er infrastrukturforvalter og har

ansvaret for trafikkstyringen, har en viktig rolle når det gjelder å ivareta sikker kommunikasjon og trafikkstyring i forhold til mange trafikkutøvere. Tilsynet har den sikkerhetsmessige godkjenningen av det rullende materiellet, og vurderer også Jernbaneverkets og trafikkutøvernes organisasjon blant annet for å ivareta sikkerheten når det drives trafikk på jernbanen i Norge. I tillegg vurderer tilsynet den overgripende sikkerheten i forhold til at flere aktører, som alle hver for seg har et tilstrekkelig sikkerhetsnivå, trafikkerer nettet samtidig. Departementet følger opp Statens jernbanetilsyns arbeid gjennom etatstyring.

Som nevnt i svaret på spørsmål 2, har departementet gitt Statens jernbanetilsyn spesielt i oppdrag å overvåke de sikkerhetsmessige konsekvensene av det pågående reformarbeidet, blant annet fordi det forventes en økning i antall trafikkutøvere ut over de åtte som i dag trafikkerer det nasjonale jernbanenettet. Denne overvåkningen omfatter også Jernbaneverket, både i forhold til Jernbaneverkets eget reformarbeid med økt konkurranseutsetting av drifts- og vedlikeholdsoppgaver og i forhold til sikker håndtering av et økende antall trafikkutøvere på nettet.

Spørsmål 24

Ubenyttet materiell og marked for andrehåndsmateriell

Jf. svar på spørsmål 4 fra komiteen.

I følge høringsuttalelse har NSB investert 5 mrd. kroner i moderne togmateriell.

i) Dersom NSB AS taper oppdraget om Bergensbanepakken: Hvordan mener departementet at NSB vil ha alternativ anvendelse på det norske markedet for dette materiellet?

ii) Departementet mener at det vil være viktig og konkurransefremmende å utvikle det nordiske og europeiske andrehåndsmarkedet for togmateriell. Med tanke på de ulike standardene mellom landene; hvordan tenker departementet seg at dette skal skje i praksis og i hvilket tidsperspektiv?

iii) Det ønskes en oversikt over større investeringer i moderne rullende materiell som NSB har foretatt de senere år og fordelt på strekninger (jf. de 5 mrd. kroner).

Svar

i)

Trafikken på Bergensbanen trafikkeres i dag både med nye motorvogner av type 73 og kombinasjonen El 18 lokomotiver og B7 vogner. I tillegg benyttes eldre motorvognmateriell av type 69 i lokaltrafikken i Bergensområdet og på Vossebanen.

Dersom NSB AS taper oppdraget om Bergensbanepakken vil materiellet kunne ha alternativ anvendelse. For det første kan ny trafikkutøver ønske å leie alt eller deler av materiellet. For det andre vil det kunne være en mulighet for å leie eller selge til andre interessenter som allerede er etablert i det norske eller på det svenske markedet. For det tredje kan NSB AS velge å benytte materiellet til å bedre kvaliteten på andre strekninger gjennom en utfasing av eldre materiell og til å bidra til en kapasitetsøkning i de tettest trafikkerte områdene.

Motorvognene av type 73 vil med enkle tilpasninger kunne benyttes i InterCitytrafikken på Østlandet. Det vil også være mulig å benytte type 73 i grenseoverskridende trafikk til Sverige. B7-materiellet vil kunne benyttes til å bedre kvaliteten på nattogene på Sørlands- og Nordlandsbanen og til å øke kvaliteten og kapasiteten i InterCitytrafikken. For sistnevnte trafikk benyttes i dag blant annet eldre sittevognmateriell av type B3, som er bygget i perioden 1962-1973 og B5-vogner som er bygget i perioden 1977-1981. Dette er materiell med en sterkt varierende standard som etter departementets vurdering ikke bidrar til å få flere til å reise med jernbanen i områder der jernbanen har sine naturlige fortrinn. Det eldste BM 69-materiellet vil eventuelt kunne fases ut, mens det resterende materiellet vil eksempelvis kunne benyttes i lokaltrafikken i Osloområdet.

Den svenske og norske jernbaneinfrastrukturen er svært lik og rullende materiell som benyttes i ett av landene, vil normalt kunne benyttes i begge landene. Det har også vært en viss grad av salg eller utleie over landegrensene.

Viktige premisser for å utvikle et annenhåndsmarked er at det er rullende materiell tilgjengelig som kan omsettes og at det er aktører som ønsker å inngå avtaler om kjøp av brukt materiell. Departementet kan bidra til utviklingen av markedet ved å legge til rette for at flere parter kan etablere seg i markedet samt gi tilbydere i konkurranser valgfrihet til å velge det materiellet de mener er best egnet gitt de krav departementet stiller. Departementet kan videre ved utforming av krav til materiellet stille generelle krav utover de allerede lovpålagte krav som stilles (av sikkerhetsmessige årsaker). Videre pågår det et omfattende harmoniseringsarbeid i Europa gjennom EU/EØS-direktiver og COTIF-avtalen for å øke standardiseringen av rullende materiell.

Departementet deltar i det pågående harmoniseringsarbeidet for å forbedre samtrafikkeviden på jernbanen i Europa. Teknisk og operativ standardisering med blant annet felles godkjenning av materiell er nødvendig for å sikre kompatibilitet i jernbanesystemet, men vil ta tid og foregå skrittvis.

Direktiv 2001/16/EF legger grunnlaget for å fastsette ordninger, enhetlige grunnleggende krav og tek-

niske spesifikasjoner når det gjelder det transeuropeiske konvensjonelle jernbanesystemet. Direktivet er implementert i norsk rett gjennom forskrift 5. februar 2003 nr. 137 om samtrafikkevnen i det transeuropeiske konvensjonelle jernbanesystemet. Direktivet er som del av EUs jernbanepakke 2 endret gjennom Direktiv 2004/50/EF. Totalt sett er etableringen av regimet etter direktiv 2001/16/EF tenkt i stor grad å erstatte de enkelte lands nasjonale tekniske og operasjonelle krav.

En grunnleggende forutsetning for å kunne etablere kompatibilitet i jernbanesystemet er fastsettelsen av de såkalte tekniske spesifikasjoner for samtrafikkevne (TSI). TSIs vil bli utarbeidet for det enkelte delsystem (infrastruktur, energiforsyning, tekniske systemer for trafikkstyring, trafikkstyring og drift, rullende materiell, vedlikehold og telematikkapplikasjoner for gods- og persontrafikk) eller for deler av et delsystem og vedtas av EU-kommisjonen. Slike kommisjonsvedtak vil bli en del av norsk rett gjennom forskrifter etter at vedtakene er blitt en del av EØS-avtalen.

Norge er i forkant i forhold til å implementere den europeiske standarden GSM-R ved innføring av nytt togradiosystem i Norge. Utbyggingen av GSM-R er viktig i arbeidet med å harmonisere og utvikle den europeiske jernbanetrafikken og bidrar til at Norge blir en integrert del av det europeiske jernbanenet.

Parallelt med dette arbeidet har også den teknologiske utviklingen forbedret mulighetene for å benytte materiell i flere land. Blant annet kan flerstrømsmateriell benyttes ved grenseoverskridende trafikk mellom land med ulike strømsystem. Et eksempel på dette er Øresundtogene som kjører både i Sverige og Danmark. Flerstrømsmateriell reduserer de tekniske strømsystemhindringene over landegrensene og bidrar til et større europeisk marked, imidlertid er slikt materiell i dag tyngre og mer kostbart enn tilsvarende materiell uten flerstrømsystem.

iii

NSB har foretatt større investeringer i moderne togmateriell de senere år. Opplysningene som fremkommer under om anskaffelseskostnad per togtype og hvor togtypene benyttes er innhentet fra NSB AS.

Anskaffelseskostnaden for følgende togtyper er:

- 1 501 millioner kroner for type 73,
- 679 millioner kroner for type 73B,
- 502 millioner kroner for type 93 og
- 12 millioner kroner for type 72.

Totalt utgjør dette 4 664 millioner kroner. I tillegg kommer en del reservedelsmateriell slik at total anskaffelseskostnad er ca. 5 milliarder kroner.

Togtypene benyttes i dag på følgende strekninger:

Type 73

- Bergensbanen (ca. halvparten av avgangene)
- Dovrebanen (ca. to tredjedeler av avgangene)
- Sørlandsbanen (de aller fleste avgangene)
- Østfoldbanen (dekkes med type 73 i forbindelse med dublering samt reserve/avvik)

Type 73b

- Østfoldbanen (alle unntatt innsatstog)

Type 72

- Jærbanen (alle avganger)
- Moss-Spikkestad (alle unntatt innsatstog)
- Kongsberg-Eidsvoll (alle unntatt innsatstog)
- Fra primo september 2005 også alle grunnrutetog på strekningene Årnes-Skøyen og Mysen-Skøyen

Type 93

- Nordlandsbanen (de fleste avganger)
- Raumabanen inkludert 2340/2343 som er forlenget til Hamar (alle avganger)
- Rørosbanen (de fleste avganger)

Vedlegg 3

Brev fra Samferdselsdepartementet v/statssekretæren til samferdselskomiteen, datert 24. mai 2005

Anmodning 1

Samferdselskomiteen anmoder i notat av 6. mai 2005 om lovteknisk bistand til å utforme en paragraf som på en fleksibel måte lovfester tilgjengelighet for funksjonshemmede.

Departementet forstår anmodningen dit hen at komiteen ønsker at departementet utarbeider et konkret lovforslag som spesifikt fremmer hensynet til funksjonshemmede ved konkurranser om persontransport på jernbane.

Departementet viser til svaret på spørsmål 19, om hvorfor departementet ikke ønsker en slik lovfesting.

Departementet vil i denne sammenheng vise til den nylig fremlagte NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet, som omhandler disse spørsmålene.

Utredningen angir fire tilnærminger til tilgjengelighetsspørsmålet; menneskerettstilnærmingen, gruppetilnærmingen, samfunnsområdetilnærmingen og situasjonstilnærmingen. Utvalget anbefaler menneskerettstilnærmingen på prinsipielt grunnlag, men erkjenner at gruppetilnærmingen i praksis er valgt i Norge. Utvalget angir lovgivning som ett av flere virkemidler, og anbefaler en harmonisert lovgivning rundt tilgjengelighet. Utvalget har gjennom NOUen valgt en overordnet og prinsipiell lovgivning, blant annet av hensyn til rettighetenes menneskerettslige karakter.

Utvalget legger til grunn at krav om universell utforming kan rettsliggjøres som en rettslig standard. En rettslig standard er et begrep som tillegges rettslige konsekvenser, men der begrepets nærmere innhold fastsettes på bakgrunn av andre typer normer. Med universell utforming, forstår utvalget at gjenstanden eller tiltakets hovedløsning må være tilpasset flest mulig brukeres behov, slik at flest mulig på en inkluderende og likeverdig måte kan benytte seg av tilbudet standarden er fastsatt for. Særløsninger kan skape tilgjengelighet, men vil ikke bidra til et inkluderende og likeverdig tilbud på samme måte som universelt utformede løsninger, da særløsninger kan medføre segregering og stigmatisering. Universell utforming er med andre ord et spørsmål om generell tilpasning.

Utvalget foreslår i utkast til lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) § 9 en plikt for offentlige virksomheter og private virksomheter rettet mot offentligheten til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon. Dette gjelder så langt kravet til universell utforming

ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Utvalgets flertall foreslår videre i utkastet § 11 at bygg, anlegg og uteområder som oppføres eller ferdigstilles etter vesentlige endringsarbeider etter et gitt tidspunkt, skal være universelt utformet. Utvalgets flertall overlater spørsmålene knyttet til samferdsel og IKT til sektormyndighetene. Et mindretall mener at det for samferdsel og IKT skal gis tilsvarende krav som for bygg og anlegg, da dette mindretallet mener å ha nok kunnskap om området til å kunne argumentere for dette, samt at et slikt krav ikke vil være uforholdsmessig.

Samferdselsdepartementet mener at NOU 2005:8 representerer et omfattende og grundig arbeid. Departementet ser ikke at det, gitt den tiden som er til rådighet, kan foreta vurderinger med andre momenter enn de som ligger til grunn for utredningen.

Slik departementet forstår utredningen, er flertallet og mindretallet enige i prinsippene for tilgjengelighet, men uenige i fremdriften i forhold til hvilke områder som skal omfattes av en plikt til universell utforming. Da det er gitt en egen tilgjengelighetsbestemmelse for bygg og anlegg mv. i § 11, må det bety at flertallet ikke ser at en plikt til universell utforming av bygg og anlegg mv. på de vilkår som angis, kan være en uforholdsmessig byrde for pliktsubjektet. Det kan videre synes som om flertallet prioriterer det området man anser som viktigst for å sikre tilgjengelighet, og at flertallet mener ikke å ha tilstrekkelige kunnskaper til å kunne fastslå om universell utforming innen samferdsel og ITK kan være uforholdsmessig byrdefullt i det enkelte tilfelle. Da mindretallet er av en annen oppfatning, er det grunn til å tro at spørsmålet vil bli belyst innenfor utredningens grundige ramme i den videre behandling. Departementet finner det derfor fornuftig å avvente denne behandlingen inntil det eventuelt gis regler som gir bestemte grupper bestemte rettigheter.

Innenfor EU går utviklingen i retning av økte krav til tilgjengelighet. Blant annet bidrar de tekniske spesifikasjoner for interoperabilitet, TSI'er (jf. svaret på komiteens spørsmål 24) til tilgjengelighet for funksjonshemmede. I tillegg er det fremlagt et forslag til forordning om passasjerrettigheter (COM (2004) 143, hvor kapittel VI omhandler rettigheter for personer med redusert bevegelighet.

Lovfesting av krav til tilgjengelighet i forbindelse med konkurranser om persontransport med jernbane, innebærer at dette hensynet må tillegges spesiell vekt i dette tilfellet. Dette kan gi signaler om at tilgjengelighet for funksjonshemmede er viktigere ved

konkurransen om persontransport med jernbane enn ved annen kollektivtransport og andre sektorer, noe som etter departementets vurdering ikke kan være hensikten med en lovfesting. En lovfesting som gir rettigheter kun til funksjonshemmede, vil også innebære at denne gruppen får et bedre vern enn andre grupper som kan ha et like stort behov. En slik forfordeling vil ikke være i tråd med prinsippene bak universell utforming - generell tilgjengelighet som ivaretar behovet for flest mulig slik at flest mulig på en inkluderende og likeverdig måte kan delta i samfunnslivet.

Regjeringen mener at konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår er et så viktig hensyn bak innføringen av konkurranse om persontransport med jernbane, at prinsippet bør reflekteres i loven. Prinsippet er derfor lovfestet i forslaget til ny § 8 b.

Et annet sentralt hensyn er å skaffe publikum gode, rimelige og forutsigbare transporttjenester. Departementet mener tilgjengelighet for alle, ikke bare individer som normalt omfattes av begrepet funksjonshemmede, er en del av dette hensynet. En eventuell lovfesting av hensynet til tilgjengelighet for funksjonshemmede, sett i forhold til prinsippene bak universell utforming, bør støtte opp under hensynet til publikum generelt.

Dersom den universelle tilnærmingen legges til grunn for en eventuell lovfesting av hensynet til forskjellige grupper ved innføring av konkurranse om persontransport med jernbane vil man oppnå den ønskede lovfestingen, uten at bestemmelsen trenger å bidra til særlovgivning og særløsninger. Bestemmelsen bør også kunne utformes på en slik måte at den ikke blir for rigid eller foregriper den brede behandlingen av NOU 2005:8.

Dersom det er ønskelig å lovfeste hensynet til tilgjengelighet for funksjonshemmede ved konkurranser om persontransport med jernbane, anbefaler departementet at det gjøres som en tilføyelse til forslaget § 8 b første ledd første punktum. Bestemmelsen kan da lyde slik (tillegg markert med **fet**):

§ 8b. Konkurransen på like og ikke-diskriminerende vilkår)

Konkurransen om avtaler om persontransport med jernbane skal gjennomføres på like og ikke-diskriminerende vilkår **og på en måte som ivaretar hensynet til alle grupper i samfunnet**. Departementet skal ved tilretteleggelse for og gjennomføring av konkurranse sørge for at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas.

Departementet kan gi pålegg om at tilbyderfunksjonen hos virksomhet som deltar i konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane, skal være en separat økonomisk enhet.

Anmodning 2

Samferdselskomiteen anmoder i notat av 6. mai 2005 om lovteknisk bistand til å utforme en endring i § 7b som hjemler gjensidig reiseinformasjon ikke bare for jernbaneselskaper, men all kollektivtransport.

Departementet forstår anmodningen slik at komiteen ønsker et konkret lovforslag som bidrar til å fremme et intermodalt sammenhengende transportsystem.

Bakgrunn

Regjeringen har både i Kollektivmeldingen¹ og i NTP² fremhevet betydningen av et koordinert og sammenhengende kollektivtransportsystem for de reisende, og har slått fast at myndighetene har en rolle i å bidra til at slike systemer blir etablert.³ Å sikre de reisende tilgang til "gjennomgående"⁴ reiseinformasjon og enkelt tilgjengelig gjennomgående billetter er nødvendige forutsetninger for at det kollektive transportsystemet skal kunne kalles sammenhengende. I dag er det ingen som er tillagt et klart ansvar for den overordnede koordineringen av rutetilbud, reiseinformasjon eller billettsystemer mellom selskaper, transportmidler og fylkeskommuner. Departementet, som har et overordnet ansvar, er derfor den viktigste premissgiveren for å sikre konkurransenøytral reiseinformasjon og interoperabilitet mellom elektroniske billettsystemer.

I forlengelsen av dette har Regjeringen i Ot.prp. nr. 54 (2004-2005) gitt bestemmelser som skal bidra til å sikre et sammenhengende transportsystem med jernbane etter at nettet er delt inn i trafikkpakker som forskjellige trafikkutøvere kan trafikkere. Det ble imidlertid ikke foreslått å gi bestemmelser som forberedte jernbanesektoren på å legge til rette for et sammenhengende, intermodalt transportsystem. Grunnen til dette var at departementet på det tidspunktet mente at disse spørsmålene mest naturlig burde vurderes for de forskjellige transportsektorene i fellesskap. I tiden etter at Ot.prp. nr. 54 (2004-2005) ble fremmet for Stortinget, har imidlertid departementets arbeid med å legge til rette for et intermodalt

1. St.meld. nr. 26 (2001-2002) Bedre kollektivtransport, jf. Innst. S. nr. 228 (2001-2002)
2. St. meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015
3. Som oppfølging av Kollektivmeldingen og NTP har Departementet tatt initiativet til etableringen av Nasjonale retningslinjer for elektronisk billettering, publisert i Vegdirektoratets Håndbok 206 "Elektronisk billettering", og har støttet ARKTRANS samarbeidet hvor blant annet en felles referansearkitektur for multimodal reiseinformasjon har blitt utviklet.
4. Med gjennomgående menes i det følgende "gjennomgående på tvers av ulike trafikkutøvere innen kollektivtransport".

sammenhengende transportsystem kommet så langt at departementet nå finner å kunne foreslå regler som skal bidra til et slikt sammenhengende system. På denne bakgrunn vil Departementet foreslå regler som muliggjør interoperabilitet i elektroniske billettsystemer som anskaffes i jernbanesektoren, og etableringen av en konkurransenøytral nasjonal reiseplanlegger for all kollektivtransport.

Departementet vil foreslå at det etableres tilsvarende bestemmelser for kollektivtransport som reguleres under annen sektorlovgivning.

REISEPLANLEGGER

En reiseplanlegger er en tjeneste hvor det opplyses om mulige reiseruter med kollektive transportmidler mellom to steder. Tjenesten kan benyttes via telefon, internett, tekstmelding osv, slik som f.eks Trafikanten fungerer i hovedstadsområdet i dag. For at en slik tjeneste skal kunne etableres må all grunnlagsinformasjon som rutetabeller, holdeplassregister osv være tilgjengelig på samme format fra samme kilde.¹ En reiseplanlegger bør omfatte den informasjonen som er nødvendig for at den reisende enkelt kan skaffe seg oversikt over tilgjengelige transportalternativer for sitt reisebehov. Brukere av tjenesten skal kunne føle seg trygge på at de relevante reisealternativer er inkludert. Opprettelsen av en felles nasjonal reiseplanlegger vil derfor medføre en plikt for alle trafikkutøvere til å oppgi eller kunngjøre reiseinformasjon. Dette vil være forskjellig fra dagens situasjon, hvor det er opp til den enkelte fylkeskommune eller trafikkutøver om ruteinformasjon gjøres tilgjengelig for en reiseinformasjonstjeneste.

Den reisende bør før reisens oppstart og underveis på reisen få informasjon om status, endringer og avvik i forhold til fastsatt ruteplan slik at reiseplanene eventuelt kan endres. Den reisende bør videre, underveis på reisen, få tilgang til informasjon som er situasjons- og behovstilpasset. Formidling av informasjon må skje via egne kanaler.

ELEKTRONISKE BILLETTSYSTEMER

Mange fylkeskommuner er i ferd med å anskaffe felles elektroniske billettsystemer for alle busselskaper som utfører rutetjenester. Det samme er enkelte

trafikkutøvere som driver fylkeskryssende ruter, NSB AS, ferjeselskaper og regionale samarbeid. NSB AS er i ferd med å anskaffe et landsdekkende elektronisk billettsystem for reiser med jernbane. Samtidig er selskapet i dialog med regionale aktører flere steder i landet for å vurdere mulighetene for samarbeid om integrerte elektroniske løsninger mellom eget system og de regionale systemene.

Med integrerte systemer for elektronisk billettering trenger den reisende kun å ha med seg ett kort, som vil gjelde som billett uavhengig av transportutøver og regionale grenser. Det er alminnelig antatt at slike billettsystemer gjør kollektivtransporten enklere å bruke og dermed mer attraktiv.

For å kunne oppnå at billettsystemene "spiller sammen", er det imidlertid behov for en felles standard. Det eksisterer i dag ingen slik standard i Norge som sikrer at interoperabilitet blir ivaretatt i systemene for elektronisk billettering. På tross av at de fleste aktørene har et uttrykt ønske om interoperabilitet, er dette ikke tilfelle mellom flere av de etablerte systemene. Departementet har i dag ikke muligheter for å hindre en utvikling som innebærer at løsningene ikke kan integreres. Departementet tar derfor sikte på å etablere en standard for åpne grensesnitt i nye billettsystemer som vil sikre de reisende muligheten til å kunne forholde seg til ett elektronisk reisekort. Standarden skal sikre muligheten for felles, nasjonale reiseprodukter. Departementet trenger ikke hjemmel for å utarbeide en slik felles standard, men det kreves hjemmel i lov dersom aktørene skal pålegges å anvende standarden. Krav om å følge standardene betyr at nye systemer skal være tilrettelagt for innarbeiding av nasjonale produkter.

Administrative og økonomiske konsekvenser

REISEPLANLEGGER

Etablering av en nasjonal reiseplanlegger vil innebære administrative konsekvenser. Det vil være knyttet kostnader til etableringen og til den daglige drift av planleggeren for den som eventuelt får ansvaret for å drive den. Tilgjengelighet til reiser gjennom reiseplanleggeren forventes på den annen side å generere flere kollektive reiser, og dermed inntekter.

ELEKTRONISKE BILLETTSYSTEMER

Etableringen av en standard for elektroniske billettsystemer antas ikke å medføre vesentlige merutgifter for systemeieren så lenge standarden pålegges brukt når nye systemer anskaffes eller oppgraderes. Derimot vil det medføre betydelige kostnader hvis man på et senere tidspunkt skulle ønske å tilrettelegge for nasjonale reiseprodukter i allerede eksisterende systemer.

1. I dag finnes det telefontjenester (tlf. 177) og internettbaserte tjenester for lokal ruteopplysning i alle norske fylker, Norsk ruteinformasjon (NRI) har en betaltjeneste for regional ruteinformasjon på internett og NSB gir ruteinformasjon for sine tog over telefon og på internett. Imidlertid er den reisende ikke garantert at ruteplanleggeren dekker alle transporttilbud på den aktuelle strekningen. Tjenestene er opprettet på lokalt initiativ, og eies f.eks av enkelte operatører i regionen. Operatører som ikke er med på eiersiden må f.eks betale for å få informasjon om sitt tilbud integrert i tjenesten. Ikke alle operatører velger å ta denne utgiften.

Særskilte merknader til lovforslaget

REISEPLANLEGGER

I forbindelse med etablering og drift av en felles nasjonal, konkurransenøytral reiseplanlegger, foreslås en hjemmel for departementet å kunne kreve utlevert reiseinformasjon fra virksomheter som driver persontransport med jernbane. I medhold av bestemmelsen vil departementet kunne levere reiseinformasjon videre til det organet som får i oppdrag å etablere og drive reiseplanleggeren, eventuelt delegere myndigheten etter bestemmelsen til dette organet. Plikten til å utlevere reiseinformasjon omfatter all rutetransport med jernbane. I Ot. prp. nr. 54 (2004-2005) uttaler departementet at begrepet "reiseinformasjon" først og fremst tar sikte på togtider, aktuelle reiseveier, togbytte, priser og servicenivå på de ulike strekningene, herunder opplysninger om fasiliteter for funksjonshemmede. Begrepet er imidlertid ikke foreslått definert i loven og det anses mest naturlig at det fremgår av pålegget, forskrifter eller av tekniske spesifikasjoner for reiseplanleggeren, hvilken type reiseinformasjon som kreves utlevert. Det legges til grunn at krav til hvordan reiseinformasjonen skal presenteres for departementet fastslås på samme måte.

ELEKTRONISKE BILLETTSYSTEMER

Departementet går inn for at det etableres en standard for elektroniske billettsystemer. I lovforslaget foreslås det at departementet skal kunne pålegge virksomhet som driver persontransport med jernbane å følge standarden ved anskaffelse av nye elektroniske billettsystemer eller ved oppgradering av eldre systemer. Standarden skal sikre at systemene blir interoperable, dvs. at de skal være tilrettelagt for at de reisende kan bruke samme kundekort, uavhengig av trafikkutøver og område.

Det foreslås at regler om utlevering av reiseinformasjon til bruk i en felles nasjonal reiseplanlegger og om plikt til å følge en felles standard for elektroniske billettsystemer, gis i jernbaneloven § 7 b, som hører inn under jernbaneloven kap II. Reglene vil da gjelde generelt, ikke bare ved konkurranse om avtaler om persontransport.

Lovforslag (tillegg er merket med fet)

§ 7b. (Gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter)

Departementet kan gi pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter mellom to eller flere virksomheter som driver persontransport med jernbane.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter.

Departementet kan pålegge virksomhet som driver persontransport med jernbane å utlevere reiseinformasjon til bruk i en felles nasjonal reiseplanlegger, i samsvar med gjeldende tekniske spesifikasjoner.

Departementet kan pålegge virksomhet som driver persontransport med jernbane å følge nærmere angitte standarder ved anskaffelse eller oppgradering av elektroniske billettsystemer.

Anmodning 3

Samferdselskomiteen anmoder i notat av 6. mai 2005 om lovteknisk bistand til å utforme endringer i §§ 8 c og d som likebehandler NSB og andre selskaper, enten ved å gi konkurrerende selskaper plikt til å bruke eksisterende norsk materiell, eller gi alle selskaper som deltar i konkurransen gjensidig tilgang på hverandres materiell.

Departementet forstår anmodningen dit hen at komiteen ønsker at departementet utarbeider et konkret lovforslag hvor enten alle deltagere i konkurranser om persontransport med jernbane forpliktes å benytte eksisterende rullende materiell, eller et lovforslag hvor det gis tilgang til alle selskapers rullende materiell på linje med NSB AS'.

Departementet viser til at forslaget til § 8 d ikke retter seg mot NSB AS som eneste pliktsubjekt, men mot alle som har den aktuelle infrastrukturen. Begrunnelsen for dette er at verksteder er fast eiendom beliggende i Norge. Eierne kan derfor ikke ta med seg verkstedsinfrastrukturen til andre steder etter utløpet av en kontraktsperiode. Departementet legger derfor hovedvekten på forhold rundt rullende materiell. På grunn av likheten i problemstillingene er det likevel mulig å foreslå en bestemmelse som kan pålegge bruk av eksisterende verkstedsfasiliteter på samme måte som for rullende materiell.

Departementet foreslo i høringsnotatet at påleggshjemmelen knyttet til rullende materiell skulle gjøres nøytral, slik at den i prinsippet favnet flere enn NSB AS. Pliktsubjektet var angitt som eiere av materiell med "sterk markedsstilling". Etter nærmere vurderinger kom departementet til at NSB AS ville være eneste reelle pliktsubjekt i overskuelig fremtid.

De kravene som hittil er satt, med hensyn til norsk selskapsetablering, for å kunne delta i konkurranser om persontransport med jernbane, og det faktum at det legges opp til gradvis innføring av konkurranse, gjør at det er mindre sannsynlig på kort- og mellomlang sikt at utenlandsk eide selskaper som vil delta i konkurransene eier sitt eget materiell. Det er dessuten en klar tendens i retning av at trafikkutøverne leier eller leaser rullende materiell. Trafikkutøvere som går inn i det norske markedet vil derfor ikke ha en stor, overflødig materiellpark. Det er derfor lite

tenkelig at aktuelle virksomheter ville fylle kravene om "sterk markedsstilling" og eierskap til materiell slik at pålegg kan gis. En bestemmelse som ga hjemmel til å pålegge andre enn NSB AS å stille rullende materiell til disposisjon for andre, ville lett bli illusorisk. Flere høringsinstanser påpekte også at NSB AS var eneste reelle pliktsubjekt i overskuelig fremtid. Departementet fant det derfor riktig å angi NSB AS direkte, blant annet for å skape forutberegnelighet både for NSB AS og for andre aktører.

Så lenge det ikke eksisterer noe grenseoverskridende marked for brukt rullende materiell, er det naturlig at det er det norske markedet en materielleiers markedsstilling skal bedømmes i forhold til. Dersom også selskaper som har en begrenset markedsstilling skal kunne pålegges å leie ut rullende materiell, vil pålegget dessuten lett bli uforholdsmessig inngripende overfor den det gjelder. Norsk jurisdiksjon rekker heller ikke til å kunne påby de utenlandske morselskapene til utenlandsk eide selskaper som driver persontransport med jernbane i Norge å leie ut materiell. Departementet mener derfor at det ikke er mulig å fastsette regler som gjør at det reelt sett er mulig å pålegge NSB AS' konkurrenter å leie ut materiell dersom de ikke selv ønsker det, gitt dagens situasjon og den forventede situasjonen på kort- og mellomlang sikt innenfor jernbanesektoren i Norge.

Departementet mener det er rom for å effektivisere jernbanesektoren gjennom konkurranse, og viser i denne sammenheng blant annet til svarene på spørsmålene 4 og 24, hvor det pekes på at rullende materiell på en strekning hvor NSB eventuelt taper konkurransen om trafikken trolig vil kunne ha alternativ anvendelse. Materiellet kan for eksempel leies ut til den som vinner, eller NSB kan selv benytte det på andre strekninger, ved for eksempel å skifte ut gammelt materiell.

En del av det rullende materiellet som brukes til persontransport med jernbane i Norge i dag, er nytt eller relativt nytt, annet er midt i livsfasen og noe er modent for utfasing. Rullende materiell er i liten grad tilpasset trafikkering av bestemte strekninger, og kan til en viss grad brukes til å produsere å ulike togtilbud. Materiell som er overflødig ett sted, kan derfor benyttes til å bedre tilbudet andre steder - enten gjennom økt materiellinnsats eller ved utskifting av materiell modent for utfasing. Sammensetningen av materiell er ulik fra strekning til strekning. I tillegg kan forskjellige strekninger ha spesielle forhold, som gjør at noe materiell er mer egnet enn annet.

Departementet vil velge løsninger som alt i alt gir det beste resultatet for togtrafikken og de reisende, og dermed for samfunnet. Ved fastsettelsen av rammevilkårene knyttet til rullende materiell foran en konkurranse, må blant annet det eksisterende materiellets verdi, egnethet på den aktuelle strekning og alternati-

ve anvendelse tas i betraktning. Slike vurderinger må derfor foretas forut for hver enkelt konkurranse. Dersom det på generelt grunnlag skal fastslås at det eksisterende materiellet skal benyttes på alle strekninger som konkurranseutsettes, mister departementet den nødvendige muligheten til å ha en tilnærming til materielletsituasjonen som kan gi det beste resultatet totalt sett for samfunnet. I tillegg vil også NSB AS miste muligheten til å optimalisere materiellparken. Det vises i denne sammenheng til at departementet vil forsøke å oppnå frivillige løsninger gjennom en forutgående dialog med NSB AS. Dersom frivillige løsninger ikke kan oppnås, vil departementet gjennom denne dialogen få nok kunnskap om NSB AS' behov til også å kunne ivareta dette på en forsvarlig måte.

En bestemmelse som pålegger bruk av rullende materiell, må gi rom for vurdering som det i denne sammenhengen er naturlig at departementet foretar (som kjøper av jernbanetjenester). Det er ikke hensiktsmessig at vurderingen legges til domstolene, noe som kan bli resultatet dersom vurderingen gjøres lov-bunden.

Dersom komiteen likevel ønsker en bestemmelse om å pålegge bruk av eksisterende rullende materiell, kan den utformes slik:

"Departementet kan pålegge virksomhet som tildeles avtale om persontransport med jernbane, å bruke [rullende materiell/verkstedinfrastruktur] som nevnt i første ledd."

Det understrekes at adgangen til å stille krav til hva slags rullende materiell og verksteder som skal brukes, er kompetanse departementet allerede har i egenskap av kjøper. Departementet mener at det derfor ikke er behov for slike bestemmelser. Det vises til det som er angitt under spørsmålet om å lovfeste tilgjengelighet for funksjonshemmede. Det frarådes derfor å gi slike bestemmelser.

Dersom det gis bestemmelser om plikt til å bruke eksisterende rullende materiell og verkstedfasiliteter, kan §§ 8 c og 8 d utformes slik (tillegg er angitt med **fet**):

§ 8c. (Tilgang til rullende materiell)

Dersom det anses nødvendig for å oppnå konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår, kan departementet pålegge NSB AS å stille egnet rullende materiell til disposisjon for annen virksomhet som tildeles avtale om persontransport med jernbane.

Før pålegg gis skal departementet søke å oppnå en frivillig løsning basert på avtale.

Pålegget skal være tidsbegrenset, og skal senest opphøre samtidig med den avtale om utførelse av persontransport som er grunnlag for pålegget.

Det skal ytes vederlag til NSB AS for å stille materiell til disposisjon etter første ledd. Nærmere regler om beregning av vederlag fastsettes i forskrifter. Dersom det ikke oppnås enighet om vederlagets størrelse, fastsettes dette av departementet med endelig virkning.

Departementet kan pålegge virksomhet som tildeles avtale om persontransport med jernbane, å bruke rullende materiell som nevnt i første ledd.

§ 8d. (Tilgang til verkstedinfrastruktur mv.)

Dersom det anses nødvendig for å oppnå konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår, kan departementet pålegge eier av verkstedinfrastruktur mv. som er relevante for drift av persontransport med

jernbane, å stille disse til disposisjon for virksomhet som tildeles avtale om persontransport med jernbane. Tilsvarende gjelder for andre aktører som disponerer over verkstedinfrastruktur mv.

Bestemmelsene i § 8c annet og tredje ledd gjelder tilsvarende.

Det skal ytes vederlag til den som gis pålegg etter første ledd. Nærmere regler om beregning av vederlag fastsettes i forskrifter.

Departementet kan pålegge virksomhet som tildeles avtale om persontransport med jernbane, å bruke verkstedinfrastruktur mv. som nevnt i første ledd.