



INNKOMMET
12 JAN 2021
HØYESTERETT
J.NR.

Til

HØYESTERETT

Stortinget har i dag, ved behandlingen av innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Samtykke til deltakelse i to beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2012/34/EU om et felles europeisk jernbaneområde og rettsaktene som utgjør fjerde jernbanepakke, gjort følgende vedtak:

«I medhold av Grunnloven § 83 forelegges Høyesterett følgende spørsmål:

Kan Stortinget med hjemmel i Grunnloven § 26 annet ledd samtykke til deltakelse i to beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2012/34/EU om et felles europeisk jernbaneområde og rettsaktene som utgjør fjerde jernbanepakke?»

Innst. 182 S (2020-2021) er vedlagt.

Oslo, den 17. desember 2020


president





STORTINGET

Innst. 182 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra transport- og kommunikasjonskomiteen

Prop. 101 LS (2019–2020)

Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Samtykke til deltakelse i to beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2012/34/EU om et felles europeisk jernbaneområde og rettsaktene som utgjør fjerde jernbanepakke

Til Stortinget

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Øystein Langholm Hansen, Kirsti Leirtrø, Sverre Myrli og Ingalill Olsen, fra Høyre, Solveig Sundbø Abrahamsen, Nils Aage Jegstad, lederen Helge Orten, og Elizabeth Åsjord Sire, fra Fremskrittspartiet, Bård Hoksrud, Tor André Johnsen og Morten Stordalen, fra Senterpartiet, Bengt Fasteraune og Siv Mossleth, fra Sosialistisk Venstreparti, Arne Nævra, og fra Venstre, Jon Gunnes, viser til Prop. 101 LS (2019–2020), der Samferdselsdepartementet foreslår endringer i jernbaneloven mv. som en del av arbeidet med å gjennomføre den såkalte fjerde jernbanepakke i norsk rett.

Komiteen vedtok den 10. november 2020 å søke Stortingets presidentskap om å avgi en delinnstilling til Prop. 101 LS (2019–2020), i tråd med Stortingets forretningsorden § 31. Presidentskapet gav 12. november 2020 sitt samtykke til dette.

Komiteen ønsket å avgi en delinnstilling for å behandle spørsmålet om bruken av grunnlovsbestemmelser i proposisjonen. Komiteen har drøftet hvorvidt

Stortinget kan treffe vedtak i saken med alminnelig flertall etter Grunnloven § 26 annet ledd. Videre viser komiteen til at Stortinget kan be Høyesterett etter Grunnloven § 83 om en betenkning om de grunnlovsmessige spørsmålene knyttet til Norges deltakelse i EUs fjerde jernbanepakke.

Komiteen viser til at Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har foretatt en særskilt vurdering av forholdet til Grunnloven. Lovavdelingens konklusjon er at jernbanepakken innebærer en lite inngripende myndighetsoverføring, og at Stortinget kan treffe vedtak i saken med alminnelig flertall, jamfør Grunnloven § 26 annet ledd.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til proposisjonen, der det i kapittel 17.4.1 heter:

«ERA-forordningen innebærer formell overføring av vedtaksmyndighet, som i dag tilligger Statens jernbanetilsyn, til ERA innenfor et saklig avgrenset område.»

Videre viser flertallet til proposisjonens kapittel 18, der det fremkommer at i denne saken fravikes to-pilarstrukturen i EØS-avtalen.

Flertallet viser også til Justisdepartementets lovavdelings uttalelse av 25. august 2020, der det heter:

«Vi har ikke foretatt selvstendige undersøkelser for å kartlegge mulige tilfeller av myndighetsoverføring, men har basert oss på beskrivelsene i Prop. 101 LS (2019-2020).»

Flertallet registrerer at det er ulike oppfatninger om hvor stor myndighetsoverføringen i denne saken er,

og hvordan myndighetsoverføringen skal vurderes etter Grunnlovens bestemmelser.

Flertallet viser til Grunnloven § 83:

«Stortinget kan innhente Høyesteretts betenkning om juridiske emner.»

Flertallet mener det vil være riktig å innhente Høyesteretts vurdering av hvordan myndighetsoverføringen i denne saken skal vurderes når det gjelder spørsmålet om hvorvidt Stortinget med hjemmel i Grunnloven § 26 annet ledd kan samtykke til deltakelse i beslutningene i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsaktene som utgjør fjerde jernbanepakke. At to-pilarstrukturen i EØS-avtalen i denne saken avvikes, er etter flertallets syn et moment som taler for å be om Høyesteretts vurdering.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener at Høyesterett ved sin vurdering bør ta utgangspunkt i Stortingets langvarige praksis for samtykke til «lite inngripende» myndighetsoverføring med hjemmel i Grunnloven § 26 annet ledd.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, understreker også at det tilligger Stortinget å ta endelig stilling til om den nevnte bestemmelsen gir hjemmel til å samtykke til slik myndighetsoverføring som saken innebærer, og at Høyesteretts vurdering av dette kun vil være rådgivende.

Flertallet fremmer følgende forslag:

«I medhold av Grunnloven § 83 forelegges Høyesterett følgende spørsmål:

Kan Stortinget med hjemmel i Grunnloven § 26 annet ledd samtykke til deltakelse i to beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2012/34/EU om et felles europeisk jernbaneområde og rettsaktene som utgjør fjerde jernbanepakke?»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre viser til at Grunnloven § 83 ikke har vært benyttet i Norge på svært lenge, og disse medlemmer mener at det er tungtveiende grunner til dette. I Stortingets 200 års historie er Grunnloven § 83 kun benyttet ni ganger, og etter innføringen av parlamentarismen har Stortinget kun innhentet betenkning to ganger, i 1933 og i 1945. I begge tilfeller gjaldt det helt ekstraordinære situasjoner og spørsmål. Disse medlemmer viser videre til at de få gangene etter 1945 det har vært forslag om å bruke Grunnloven § 83, har dette alltid blitt nedstemt på Stortinget, oftest med bredt flertall og på prinsipielt grunnlag.

Disse medlemmer viser til at i 1939 ble et forslag om å be om betenkning fra Høyesterett i forbindelse med forlengelse av valgperioden fra tre til fire år forkastet mot 25 stemmer, og disse medlemmer ønsker å minne om det daværende stortingspresident Hambro uttalte i denne sammenheng:

«hvis det er noget Stortinget har vært forsiktig med og bør være forsiktig med, så er det å gå til Høyesterett og be om fortolkninger i konstitusjonelle spørsmål. Vår forfatning og hele vår politiske utvikling hviler på det grunnlag at det er Stortinget som suverent avgjør konstitusjonelle spørsmål og at det alene er det juridiske innhold av de enkelte stortingsvedtak som i tilfelle kan bringes inn for domstolene.»

Disse medlemmer viser til at forslagsstillerne mener at Høyesteretts vurdering kun vil være rådgivende, og understreker at det ikke er tradisjon i norsk statsforfatning for at Høyesterett avgir ikke-bindende betenkninger. Videre vil disse medlemmer understreke at det i første rekke er Stortingets ansvar å vurdere rekkevidden av Grunnlovens bestemmelser. Det vil kunne forskyve dagens maktfordeling å invitere Høyesterett til å uttale seg om grensene for Stortingets myndighet i en sak som denne, og det å gjenopplive § 83 vil være å innføre et nytt og uforutsigbart element i forholdet mellom statsmaktene.

Disse medlemmer ønsker å påpeke at det særlig er to trekk ved denne saken som gjør det spesielt betenkkelig å trekke inn Høyesterett: For det første gjelder saken når Stortinget kan fatte vedtak med vanlig flertall, og når det er nødvendig med en grunnlovsendring. Det gjelder altså kravene til flertall og prosess knyttet til om Stortinget har kompetanse til å fatte vedtak. Dette er spørsmål disse medlemmer mener det ligger til Stortinget å vurdere.

For det andre bygger avveiningen på et kriterium om «lite inngripende myndighetsoverføring» som Stortinget selv har utviklet og benyttet i en rekke saker over flere tiår. Ved et spørsmål om flertallskravene for samtykke til deltakelse i fjerde jernbanepakke vil Høyesterett med nødvendighet måtte ta stilling til denne stortingsskapte læren om lite inngripende myndighetsoverføring. En betenkning fra Høyesterett vil da også ha preg av «etterkontroll» med Stortingets tidligere beslutninger, og ikke bare en «forhåndskontroll».

Disse medlemmer vil derfor gjøre oppmerksom på at konsekvensene av en uttalelse fra Høyesterett kan bli svært store og uforutsigbare.

Disse medlemmer ønsker å understreke at den type spørsmål forslagsstillerne nå ønsker å sende til Høyesterett, til nå har vært avgjort av Stortinget selv. Og disse medlemmer mener, i likhet med Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet, at avklaring av dette spørsmålet også kan og bør gjøres av Stortinget.

Disse medlemmer vil fremheve at myndighetsoverføringen som kommer som en følge av gjennomføring av EUs fjerde jernbanepakke i norsk rett, både av Samferdselsdepartementet og Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet anses som «lite inngripende». Tilslutning til fjerde jernbanepakke vil i hovedsak innebære overføring av forvaltningsmyndighet til EUs jernbanebyrå (ERA) på et teknisk gjennomregulert område, basert på detaljert og teknisk regelverk med lite rom for skjønn.

Disse medlemmer vil understreke at ved en tilslutning til fjerde jernbanepakke vil det fortsatt være Stortinget og regjeringen som skal bestemme norsk jernbanepolitikk, og at norske myndigheter skal utføre kontroll og tilsyn med trafikk på norsk jernbaneinfrastruktur. De fleste beslutninger på jernbaneområdet vil fortsatt tas av norske myndigheter.

Disse medlemmer vil fremheve at formålet med fjerde jernbanepakke er å redusere et betydelig byråkrati for jernbaneaktørene i Europa og bidra til bedre jernbanesamarbeid på tvers av landegrenser.

På denne bakgrunn vil disse medlemmer ikke stemme for flertallsforslaget.

Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen

Stortinget besluttet da saken ble referert, at utkast til innstilling om samtykkedelen i Prop. 101 LS (2019–2020) skal forelegges utenriks- og forsvarskomiteen før endelig innstilling avgis. Transport- og kommunikasjonskomiteen vedtok i sitt møte den 17. november 2020 at også utkast til delinnstilling om grunnlovsspørsmålet sendes utenriks- og forsvarskomiteen til uttalelse,

før endelig delinnstilling avgis. Jmfør Stortingets forretningsorden § 22 femte ledd.

Transport- og kommunikasjonskomiteen avga foreløpig delinnstilling den 1. desember, som ble sendt til utenriks- og forsvarskomiteen. I brev av 8. desember 2020 skriver utenriks- og forsvarskomiteen følgende:

«Utenriks- og forsvarskomiteen viser til transport- og kommunikasjonskomiteens utkast til innstilling datert 1. desember til Prop. 101 S (2019–2020) Samtykke til deltakelse i to beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2012/34/RU om et felles europeisk jernbaneområde og rettsaktene som utgjør fjerde jernbanepakke.

Utenriks- og forsvarskomiteen slutter seg til transport- og kommunikasjonskomiteens utkast til innstilling til Prop. 101 S (2019–2020) og har for øvrig ingen merknader.»

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I medhold av Grunnloven § 83 forelegges Høyesterett følgende spørsmål:

Kan Stortinget med hjemmel i Grunnloven § 26 annet ledd samtykke til deltakelse i to beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2012/34/EU om et felles europeisk jernbaneområde og rettsaktene som utgjør fjerde jernbanepakke?

Oslo, i transport- og kommunikasjonskomiteen, den 10. desember 2020

Helge Orten

leder

Jon Gunnes

ordfører



**DET KONGELIGE
SAMFERDSSELSDEPARTEMENT**

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

16/1378-21

26. mai 2020

Fjerde jernbanepakke - anmodning om grunnlovsvurdering

Innledning

Samferdselsdepartementet viser til Prop. 101 LS (2019–2020) Endringer i jernbaneloven mv. (fjerde jernbanepakke) og samtykke til deltakelse i to beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2012/34/EU om et felles europeisk jernbaneområde og rettsaktene som utgjør fjerde jernbanepakke, som ble sendt Stortinget 7. mai i år. Samferdselsministeren har mottatt seks spørsmål til proposisjonen fra Transport- og kommunikasjonskomiteen, og tidsplanen for Stortingets behandling av saken er ennå ikke klar.

Det fremgår av den ovennevnte proposisjonen hva som er de forventede tilpasningene for Norge, og utkastet til EØS-komiteebeslutninger er vedlagt proposisjonen. En nærmere beskrivelse av rettsaktene og vurdering av myndighetsoverføringen er tatt inn i proposisjonen. Justis- og beredskapsdepartementet har deltatt i kvalitetssikringen av teksten i den nevnte proposisjonen, særlig de delene som omhandler forholdet til Grunnloven. Det er nå en rekke stemmer som trekker i tvil de vurderingene som fremgår av proposisjonen. Særlig blir en betenkning datert 17. april 2020 utført av professor Christoffer Conrad Eriksen ved Institutt for offentlig rett og det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo, trukket frem.

I lys av dette er det ønskelig at Lovavdelingen gjør en selvstendig vurdering av om myndighetsoverføring til EUs jernbanebyrå ERA og tilhørende overføring av domsmyndighet kan skje ved Stortingets samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd. For ikke å forsinke Stortingets behandling av saken, ber vi om at vurderingen gjøres så raskt som mulig.

Nærmere om det faktiske og rettslige grunnlaget for grunnlovsvurderingen

Det er i proposisjonens kapittel 2 redegjort for rettsaktene som utgjør fjerde jernbanepakke. I tillegg er de aktuelle bestemmelsene som medfører lovendring beskrevet i kapittel 5, 6 og 7. Myndighetsoppgavene til ERA er omtalt i kapittel 2.1.4.3, der det også er beskrevet hva som er rammene for domstolsprøving for EU-domstolen og hvordan tvisteløsning ved voldgift i ERAs klageorgan er ment å foregå. Forholdet til Grunnloven er vurdert i kapittel 17.

Følgende bestemmelser er sentrale for myndighetenes oppgaver og ansvarsområde under fjerde jernbanepakke:

- Direktiv (EU) 2016/798 (nytt sikkerhetsdirektiv) artikkel 10 og 11 oppstiller reglene om felles sikkerhetssertifikat og samarbeidet mellom nasjonale sikkerhetsmyndigheter og ERA om utstedelse av felles sikkerhetssertifikater. Artikkel 16 angir oppgavene til nasjonale sikkerhetsmyndigheter, og artikkel 17 angir bestemmelser om tilsyn.
- Direktiv (EU) 2016/797 (nytt samtrafikkdirektiv) artikkel 19 angir fremgangsmåten for ERAs godkjenning av de tekniske løsningene for ERTMS-utstyr langs sporet. Artikkel 21 og 24 angir prosessene for tillatelse til kjøretøyer og kjøretøytyper, og hvilke myndigheter som er ansvarlige for disse, mens artikkel 23 angir hva jernbaneforetaket skal kontrollere før bruk av et eller flere kjøretøy med tillatelse. Artikkel 26 inneholder bestemmelser om manglende oppfyllelse av de grunnleggende kravene etter at en tillatelse er gitt.
- Forordning (EU) 2016/796 (ny ERA-forordning) inneholder relevante bestemmelser om rammene for utøvelse av ERAs myndighet, herunder også om undersøkelse av nasjonale regler, rammer for klagebehandling og voldgiftsordning, og betaling av gebyrer og avgifter.

De eksisterende ordningene på jernbaneområdet fremgår av jernbaneloven med tilhørende forskrifter, og de foreslåtte lovendringene fremgår av proposisjonen. Jernbaneforskriften kapittel 2 inneholder de nåværende reglene om tilgang til det nasjonale jernbanenettet. Departementet forbereder en revidering av disse bestemmelsene som gjennomføring av direktiv (EU) 2016/2370 om endring i direktiv 2012/34/EU om et felles europeisk jernbaneområde. På de områdene der det vil skje en myndighetsoverføring er det særlig bestemmelsene i samtrafikkforskriften kapittel V, lisensforskriften kapittel 3 og de tilhørende myndighetsbestemmelsene som blir berørt.

Med hilsen

Tore Raasok (e.f.)
ekspedisjonssjef

Cecilie Taule Fjordbakk
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Statsråden

Stortingets transport- og kommunikasjonskomité
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

16/1378-26

26. august 2020

Grunnlovsvurdering av fjerde jernbanepakke

Jeg viser til mitt brev av 27. mai i år som svar på seks spørsmål fra komiteen knyttet til Prop. 101 LS (2019-2020). I svaret på det første spørsmålet går det frem at departementet har bedt Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling om en særskilt grunnlovsvurdering. Komiteen har også etterspurt vurderingen i brev av 25. august i år.

Lovavdelingen har nå sendt sin vurdering til departementet, og jeg legger denne ved brevet her.

Med hilsen

Knut Arild Hareide

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Lovavdelingen

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo OSLO

Deres ref.
16/1378

Vår ref.
20/1267 EO ATV/VITS

Dato
25.08.2020

Fjerde jernbarnepakke - Grunnlovsvurdering

1. BAKGRUNN

1.1 Innledning

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

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

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

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

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

1.2 Hvilken myndighet som overføres

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. ER MYNDIGHETSOVERFØRINGEN LITE INNGRIPENDE?

2.1 Rettslige utgangspunkter

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

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

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

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

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

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

2.2 Den nærmere vurderingen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Sammenligning med tidligere praksis

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

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

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

3. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

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

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

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

Med hilsen

Arnulf Tverberg
avdelingsdirektør

Vincent Tsang
fung. lovrådgiver



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Statsråden

Stortingets transport- og kommunikasjonskomité
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/1178-

27. mai 2020

**Svar på spørsmål 1-6 til Prop. 101 LS (2019-2020) Endringer i
jernbaneloven mv. (fjerde jernbanepakke)**

Jeg viser til brev fra Transport- og kommunikasjonskomiteen datert 19. mai 2020. Brevet gjelder Prop. 101 LS (2019-2020) som transport- og kommunikasjonskomiteen nå har startet behandlingen av.

Spørsmål 1:

I proposisjonen er det ikke noe sted vist til at Justisdepartementets lovavdeling har kommet med uttalelse i saken. Vil statsråden sørge for at Lovavdelingen kommer med en eksplisitt vurdering av proposisjonens forslag til lovanvendning og fortolkning, spesielt rundt grunnloven §26.2 og begrepet «lite inngripende», og vil i så fall statsråden sørge for at uttalelsen gjøres kjent for Stortinget?

Svar:

Lovavdelingen har, som del av det ordinære samarbeidet mellom departementene, bidratt med innspill til og kvalitetssikring av proposisjonsteksten, særlig når det gjelder de konstitusjonelle spørsmålene. Det ble på bakgrunn av dette samarbeidet ikke ansett nødvendig å innhente en særskilt uttalelse fra Lovavdelingen i saken. Imidlertid har jeg nå likevel bedt om en slik særskilt uttalelse fra Lovavdelingen, og denne vil gjøres kjent for Stortinget så snart den er ferdigstilt, se vedlegg.

Spørsmål 2:

Topilarstrukturen har vært et viktig prinsipp som en stadig har henvist til for Norges forhold til EØS. I denne saken er dette prinsippet tydelig fraveket ved at det foreslås myndighetsoverføring til ERA, EU-kommisjonen og EU-domstolen, og ikke til EFTA-organer

som Norge er med i. Hva er den avgjørende begrunnelsen for at topilarprinsippet nå er valgt bort?

Svar:

Først må det understrekes at det i lov- og samtykkeproposisjonen foreslås overføring av myndighet til å treffe vedtak med bindende virkning overfor norske aktører til ERA og EUDomstolen, men det skjer ingen overføring av myndighet til Kommisjonen.

EØS-avtalen åpner for at to-pilarstrukturen kan fravikes i særskilte tilfeller, etter en konkret vurdering. I denne saken mener jeg at det foreligger gode grunner som tilsier at to-pilarstrukturen bør fravikes. Det er grundig redegjort for begrunnelsen for unntaket fra EØS-avtalens to-pilarstruktur i proposisjonens kapittel 18, men det viktigste oppsummeres i det følgende.

ERA får myndighet til å utstede felles europeisk sikkerhetssertifikat og tillatelser til å bringe kjøretøyer i omsetning. Tillatelsesprosessen forenkles dermed gjennom at den samles i én enkelt framgangsmåte der hvert jernbanekjøretøy bare trenger én tillatelse som gis av ERA, men der nasjonale myndigheter bidrar med vurderinger av forholdet til nasjonale regler. Formålet er økt forutsigbarhet for aktørene, samtidig som sikkerheten ivaretas ved at tillatelsene gis av et samlet, uavhengig europeisk fagorgan for jernbanetekniske og sikkerhetsmessige spørsmål. En én-pilarløsning vil gjøre at søknadsprosessen blir strømlinjeformet og mer effektiv enn i dag.

Det nye samtrafikkdirektivet og jernbanesikkerhetsdirektivet som inngår i fjerde jernbanepakke inneholder omfattende og detaljerte tekniske krav som skal vurderes ved utstedelse av sikkerhetssertifikat og kjøretøytillatelser. Det er i dag ikke noe organ i EFTA-pilaren som har den påkrevde tekniske kompetansen til å foreta denne type vurderinger. Dersom man skulle ha lagt myndighet til et EFTA-organ ville det ha vært nødvendig med en betydelig utvidelse, mest nærliggende av ESA, for å sikre tilstrekkelig teknisk og sikkerhetsmessig kompetanse. Det vil etter min vurdering være både vanskelig og u hensiktsmessig å bygge opp ESA til å fylle de tekniske funksjonene til ERA.

Det er videre lagt vekt på at nasjonale sikkerhetsmyndigheter ikke tidligere har hatt muligheten til å gi sikkerhetssertifikater og kjøretøytillatelser som har gyldighet ut over landets grenser (utover de kjøretøytillatelsene som er nevnt i proposisjonens kapittel 17.4.2). Norge må i dag respektere slike tillatelser utstedt av nasjonale sikkerhetsmyndigheter i de øvrige EØS-statene. Det er i dag en viss grad av samarbeid om transnasjonale tillatelser, men hver nasjonale myndighet må da gi en egen tillatelse som bekrefter at deres relevante nasjonale krav er oppfylt (dette kalles gjerne kryssaksept). Samlingen av tidligere nasjonale sikkerhetssertifikater i et felles sikkerhetssertifikat er derimot en nyskaping som går utover den vanlige kompetansen til nasjonale sikkerhetsmyndigheter på jernbaneområdet.

Det er i vurderingen også lagt stor vekt på at Statens jernbanetilsyn vil være involvert i godkjenningssprosessene i ERA, ved at det vil vurdere de relevante norske kravene som gjelder der det er byrået som har vedtaksmyndighet. Statens jernbanetilsyn skal også

samordne eventuelle besøk, revisjoner og inspeksjoner som byrået eventuelt gjennomfører i forbindelse med behandling av søknad om sikkerhetssertifikat. Dette sikrer en nasjonal involvering i og forankring av byråets vedtak der norske interesser er involvert. Det ligger også en sikkerhetsventil i at nasjonal sikkerhetsmyndighet har adgang til å treffe vedtak om midlertidig begrensning eller stans i virksomheter som utgjør en alvorlig sikkerhetsrisiko, etter at ERA har utstedt en kjøretøytillatelse eller et sikkerhetssertifikat.

Spørsmål 3:

Da tilslutning til EUs finanstilsyn ble behandlet av Stortinget i 2016, var vurderingen fra regjeringen (som Stortinget sluttet seg til) at myndighetsoverføringen var mer enn lite inngripende. Saken kunne følgelig ikke behandles etter Grunnlovens § 26.2. Hvordan begrunner departementet at myndighetsoverføringen i EUs fjerde jernbanepakke er mindre inngripende enn i finanstilsynssaken?

Svar:

Myndighetsoverføringen til EUs finanstilsyn gjaldt håndheving av et sentralt, sektorovergripende regelverk. EUs fjerde jernbanepakke og myndighetsoverføringen til ERA gjelder på et teknisk og begrenset område med et betydelig innslag av harmoniserte krav og få nasjonale regler. Dette er viktige forhold som tilsier at myndighetsoverføringen i denne saken vurderes som lite inngripende. De øvrige momentene som tilsier at myndighetsoverføringen vurderes som lite inngripende går for øvrig frem av kapittel 17 i proposisjonen.

Spørsmål 4:

I kapittel 5.5 i proposisjonen heter det: «Eventuelle søksmål må rettes mot norske domstoler. Det følger av artikkel 17 nr. 6 i det nye sikkerhetsdirektivet at de nasjonale sikkerhetsmyndighetene og domstolene har siste ord i denne type saker.» Hvordan er denne vurderingen forenlig med bestemmelsene i artikkel 17 (direktiv 2016/798) om at dersom Statens jernbanetilsyn innfører et midlertidig nasjonalt sikkerhetstiltak skal tilsynet rapportere til ERA, og at ERA kan gi tilsynet pålegg om hvilke handlinger som skal foretas?

Svar:

Dersom byrået er uenig med den nasjonale sikkerhetsmyndigheten i at det er grunnlag for å trekke tilbake eller begrense sikkerhetssertifikatet etter nasjonale tilsyn der det er ilagt nasjonale sikkerhetstiltak kan saken henvises til voldgift, se sikkerhetsdirektivet artikkel 17 nr. 5 og 6. Det er ikke åpenbart ut fra direktivets ordlyd hvordan disse bestemmelsene skal leses i forhold til hverandre.

Som det går frem av kapittel 2.1.4.3 på side 17 i proposisjonen, mener jeg at artikkel 17 nr. 6 må forstås slik at hvis den nasjonale sikkerhetsmyndigheten har truffet midlertidige sikkerhetstiltak som varer i mer enn tre måneder, skal myndigheten be ERA om å begrense eller kalle tilbake sikkerhetssertifikatet. Dersom ERA er uenig i at det er grunnlag for å kalle tilbake sikkerhetssertifikatet, får voldgiftsordningen anvendelse. Hvis resultatet av

voldgiftssaken er at sikkerhetssertifikatet ikke kan begrenses eller tilbakekalles, må det midlertidige sikkerhetstiltaket midlertidig oppheves. Direktivet gir ingen videre anvisning om hva som så skal skje. Det vil være naturlig å slutte at den nasjonale sikkerhetsmyndigheten da kan utføre ordinære tilsynsaktiviteter og gjøre en ny vurdering i lys av de oppdaterte omstendighetene, men må ta hensyn til eventuelle føringer som følger av voldgiftssaken. Etter en konkret vurdering kan det da tenkes at det er grunnlag for å treffe et nytt midlertidig sikkerhetstiltak.

Jeg forstår ikke artikkel 17 i direktivet slik at ERA har hjemmel til å gi pålegg om hvilke handlinger tilsynet skal foreta.

Spørsmål 5:

EU fastsatte i 2010 at det skulle etableres 10 nye godskorridorer. 10.november 2015 ble det norske jernbanenettet knyttet til Scandinavien-Mediterranean Rail Freight Corridor, forkortet ScanMed. Dette skulle bidra til å styrke jernbanens konkurransekraft og føre til at de nasjonale systemene gradvis bygges ned. Økt koordinasjon mellom infrastrukturforvaltere på tvers av landegrenser skulle sikre flere og bedre ruteleier for godstogene. Målet med korridorene var å sikre at gods skulle få høyere prioritet. Har dette arbeidet ført til økte godsmengder på bane fra Norge? Er dette arbeidet koordinert og er det en del av ERAs ansvar?

Svar:

Norge og Bane NOR har spilt en aktiv rolle i Scan-Med-korridoren, og det er lagt til rette for at godstog på denne korridoren på en enkel måte skal kunne søke om ruteleier og koordinere trafikken slik at grensekryssingene ikke støter på unødige hindre. Det har nå vist seg at godstrafikken langs disse korridorene ikke har økt så mye som man hadde forventet. Det kan være flere årsaker til det, og Kommisjonen driver nå en egen evaluering av samarbeidet og forordningen om godskorridorer. Departementet følger nøye med på dette arbeidet, og er også involvert i arbeidet med et revidert rammeverk for korridorene. Dette bør være mer målrettet, og involvere mer av godstrafikken enn bare det som foregår langs de angitte korridorene.

Ansvar for å følge opp godskorridorene, eller andre forhold om hvordan jernbanemarkedene fungerer, ligger ikke under ERA, siden ERAs oppgaver og myndighet er begrenset til det tekniske og sikkerhetsmessige området. Det er Kommisjonen selv som følger opp rammene for arbeidet i godskorridorene.

Spørsmål 6:

Kjenner statsråden til konsekvensene av å ikke implementere fjerde jernbanepakke? Vil disse eventuelle konsekvenser da også gjelde for andre land som ikke er medlem av EU?

Svar:

EØS-avtalen bygger på prinsippet om et felles regelverk for det indre marked som EØS-området utgjør. Fjerde jernbanepakke er vedtatt som en del av regelverket for det indre marked. EØS-avtalens artikkel 102 omhandler framgangsmåten i det tilfelle at partene ikke er enige om å innlemme rettsakter i avtalen. Kommisjonen har da adgang til å ta saken formelt opp i EØS-komiteen som har en seks måneders frist til å undersøke alle andre muligheter for at avtalen fortsatt skal kunne virke tilfredsstillende, og treffe beslutninger om dette. Dersom partene ikke blir enige, skal den berørte delen av EØS-avtalen etter ytterligere seks måneder betraktes som midlertidig satt ut av kraft, med mindre EØS-komiteen bestemmer noe annet.

Fjerde jernbanepakke vil bli innlemmet i EØS-avtalens vedlegg XIII om transport. Det er trolig dette vedlegget som vil være mest utsatt for suspensjon dersom det ikke skulle komme til enighet om å innlemme fjerde jernbanepakke i EØS-avtalen.

Siden reservasjonsretten aldri er blitt tatt i bruk, har man heller ingen praksis å støtte seg til. Det er dermed ikke på forhånd gitt hva som vil bli utfallet av en norsk reservasjon.

Dersom EUs fjerde jernbanepakke ikke gjennomføres i norsk rett, antas det å få størst praktiske konsekvenser for det tekniske regelverket på jernbaneområdet og de tilhørende prosessene for kjøretøytillatelse og sikkerhetsattestater. En slik rettslig ulikhet vil være krevende å forholde seg til for virksomheter som driver i både Norge og EU, og for kjøretøy som skal brukes både i Norge og EU.

Jernbaneforetak eller produsenter som søker om ny kjøretøytillatelse, endring av kjøretøy eller endring av bruksområde som vil medføre grensekryssende trafikk, vil måtte gjennomføre søknadsprosessen to ganger med to forskjellige regelverk – "gammelt" regelverk for Norge og nytt regelverk for EU. Dette medfører dobbelt saksbehandling og vil trolig medføre merarbeid og økte kostnader for søkerne.

Jernbaneforetak som ønsker å drive grensekryssende trafikk må søke ERA om et felles sikkerhetsattestert som vil være gjeldende i de EU-land de søker om å drive sin virksomhet. De må da søke etter det nye regelverket gjennom den felles søknadsportalen OSS for virksomhet i EU. Om en virksomhet som har felles sikkerhetsattestert utstedt av ERA for ett eller flere EU-land ønsker å utvide sin virksomhet til Norge vil de måtte søke Statens jernbanetilsyn direkte. Det blir da opp til Statens jernbanetilsyn om man vil legge hele eller deler av ERAs vurderinger til grunn, slik at ekvivalente krav ikke behøver å dokumenteres og vurderes flere ganger av ulike myndigheter. Dette vil uansett medføre to søknadsprosesser for disse virksomhetene, og at virksomhetene må oppfylle to til dels ulike sett med krav til sikkerhetsstyringssystemet. Dette vil først og fremst ramme de virksomhetene som trenger nytt sikkerhetsattestert eller som må fornye sitt sikkerhetsattestert i perioden frem til de nye reglene er gjennomført.

For andre land som ikke er EU-medlemmer, kan jeg trekke frem at Sveits vil gjennomføre den tekniske delen av jernbanepakken nasjonalt. Fordi det er nødvendig å endre den bilaterale landtransportavtalen mellom EU og Sveits før ERA kan treffe vedtak med virkning for Sveits, er det inngått en avtale¹ om en midlertidig overgangsordning. Denne går ut på at de respektive myndighetene i Sveits og EU (ERA) gjensidig anerkjenner hverandres vurderinger av ekvivalente krav når de skal utstede kjøretøytillatelse og sikkerhetsattest, og at tekniske kontrollorgan i Sveits og EU kan utstede sertifikater og erklæringer som er gyldige i begge områdene. Dette gir et rettslig grunnlag for både involverte myndigheter og aktører slik at de unngår unødige administrative byrder ved søknadsbehandlingen.

Situasjonen for Storbritannia etter årets utløp er for tiden ikke avklart, siden det pågår forhandlinger om en endelig utredningsavtale med EU. Stater som ikke er EU-medlemmer eller som anvender EU-lovgivning som en følge av at de er parter i EØS-avtalen, kan anvende reglene i COTIF², som oppstiller vilkårene for internasjonal jernbanetransport.

Med hilsen



Knut Arild Hareide

Vedlegg

¹ Se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/?qid=1589898918075&uri=CELEX:22020D0040>

² Se <http://otif.org/en/>



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Statsråden

Stortingets transport- og kommunikasjonskomité
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

16/1378-

21 SEPT 2020

Spørsmål 7 til Prop. 101 LS (2019-2020) om fjerde jernbanepakke

Jeg viser til brev fra Transport- og kommunikasjonskomiteen av 10. september i år med et spørsmål relatert til Prop. 101 LS (2018-2020) om fjerde jernbanepakke.

Spørsmålet er: "I hvilken grad medfører tilslutning til EUs fjerde jernbanepakke også myndighetsoverføring til EU-kommisjonen, i tillegg til myndighetsoverføring til ERA og EU-domstolen?"


Svaret fremkommer allerede i mitt svar på spørsmål 2 fra komiteen, se mitt brev av 27. mai i år. Her har jeg presisert at det i lov- og samtykkeproposisjonen foreslås overføring av myndighet til å treffe vedtak med bindende virkning overfor norske aktører til ERA og EU-domstolen, men det skjer ingen overføring av myndighet til Kommisjonen. Jeg kan utdype dette svaret i det følgende.

Departementet har altså ikke foreslått i proposisjonen at det skal overføres myndighet til Kommisjonen, men redegjort for hvilken forvaltningsmyndighet som er foreslått overført til ERA, og tilhørende overføring av domstolsmyndighet til EU-domstolen for prøving av ERAs vedtak. Det er i proposisjonens punkt 4.2.2 redegjort for de foreslåtte tilpasningene som vil gjelde for EFTA-statene, og utkastene til EØS-komitebeslutninger der disse tilpasningene fremgår er vedlagt proposisjonen.

Utkastene til EØS-komitebeslutninger er fortsatt til behandling i EUs organer. Det er ingenting som tyder på at de vanlige tilpasningene som omhandler fordelingen av myndighetsoppgaver henholdsvis overfor EUs medlemsstater som utøves av Kommisjonen og EFTA-statene som utøves av EFTAs overvåkingsorgan ikke også vil gjelde i denne saken.

Jeg legger derfor til grunn at det vil gjelde vanlige EØS-tilpasninger, slik at det er EFTAs overvåkingsorgan, ESA, som utøver myndighet overfor EFTA-statene, inkludert Norge, som vanlig når de utøver sine kontrollfunksjoner etter dette regelverket når det tas inn i EØS-avtalen, på tilsvarende måte som Kommisjonen utøver sine funksjoner overfor EUs medlemsstater.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Knut Arild Hareide', written in a cursive style.

Knut Arild Hareide



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Statsråden

Stortingets transport- og kommunikasjonskomité
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

16/1378-32

1. oktober 2020

Spørsmål 8-10 til Prop. 101 LS (2019-2020) om fjerde jernbanepakke

Jeg viser til brev fra komiteen av 16. september i år med spørsmål nr. 8, 9 og 10 til Prop. 101 LS (2019-2020). Spørsmålene knytter seg til et brev til komiteen fra professor Christoffer Conrad Eriksen ved Institutt for Offentlig rett, Juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo der det fremmes en rekke merknader til Samferdselsdepartementets grunnlovsvurdering som fremkommer av Prop. 101 LS (2019-2020) og Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling sin egen grunnlovsvurdering, vedlagt mitt brev til komiteen av 25. august i år.

Spørsmål 8: "Eriksen understreker at «det kan oppstå situasjoner der EUs jernbanebyrå vil ha plikt til å treffe avgjørelser med rettslig virkning i Norge, basert på regler som verken regjering eller Stortinget har akseptert». Kan statsråden se at slike situasjoner kan oppstå?"

Svar:

Forholdet som påpekes i spørsmålet er drøftet av departementet i proposisjonens punkt 17.4.5 og i punkt 2.2 i Lovavdelingens tolkningsuttalelse, hvor det heter at:

«Vi vurderer dette slik at det tilkommer en ekstra dimensjon ved myndighetsoverføringen når det også skjer en form for overføring av lovgivningsmyndighet. Dette får etter vårt syn likevel relativt begrenset betydning i den samlede vurderingen. ERAs særlige myndighet her er begrenset til å kunne treffe vedtak etter de nye reglene. For det andre gjelder ERAs myndighet utfyllende og utpreget teknisk regelverk som Kommisjonen har hjemmel til å gi på enkelte områder, og der grunnlaget for de nye reglene finnes i rettsakter som er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i Norge. Endelig skal vedtak her, som for ERAs myndighet ellers, skje i et samspill med norske myndigheter, se Prop. 101 LS (2019-2020) punkt 17.4.5 (side 57).»

Også for departementet har vurderingen av dette elementet av myndighetsoverføring inngått i den konkrete vurderingen som skal foretas etter Grunnloven § 26 andre ledd.

Departementet kommer til at myndighetsoverføringen får begrenset påvirkning på de nasjonale interessene som berøres. Rettsaktene som inngår i EUs fjerde jernbanepakke, som Stortinget nå har fått til vurdering og som eventuelt vil bli innlemmet i EØS-avtalen, danner rammene for ERAs kompetanse. Dette regelverket innebærer alt i alt en svært detaljert regulering av ERAs myndighet.

Kort oppsummert vil det i all hovedsak være de samme sikkerhetsmessige og jernbanetekniske kravene som vil ligge til grunn for byråets vedtak som for de nasjonale sikkerhetsmyndighetene, inkludert Statens jernbanetilsyn, i dag. Det er de samme samsvarsvurderingsorganene som skal vurdere samsvar med de aktuelle tekniske og sikkerhetsmessige kravene, og det skal ikke være rom for vesentlige avvik mellom de vurderingene byrået eller de nasjonale myndighetene skal gjøre innenfor den beskrevne oppgavefordelingen.

Kravene som byrået og de nasjonale sikkerhetsmyndighetene skal basere sine vedtak på, fremgår av lovgivning på områder der Kommisjonen har delegert myndighet til å fastsette utfyllende rettsakter. Hovedvekten av disse rettsaktene er omfattet av EØS-komitebeslutningen som er omtalt i og tatt inn som trykt vedlegg til proposisjonen. De nye EU-reglene som eventuelt vil bli vedtatt, følger en revisjonsplan som Kommisjonen har lagt frem for medlemsstatene (og Norge) basert på målsetningene i *European Green Deal*, og vil først og fremst gå ut på feilretting eller oppdateringer pga. den teknologiske utviklingen.

Kommisjonens adgang til å gi nye regler er begrenset til det som kan forankres i rettsaktene som inngår i EUs fjerde jernbanepakke, og det er altså tale om en høyst avgrenset og snever adgang som gjelder rent utfyllende regler. Det er dermed ikke treffende når Eriksen synes å legge til grunn på side 3 i sitt brev at Kommisjonens begrensede kompetanse omfatter en adgang til å revidere sikkerhetsdirektivet, med virkning for Norges EØS-rettslige forpliktelser.

Videre vil det ut fra det foreliggende regelverket være sjelden det blir vedtatt nye regler på området som gjør dette forholdet relevant, og det vil normalt ikke ta lang tid før disse reglene innlemmes i EØS-avtalen. Dessuten må uansett Statens jernbanetilsyn involveres i byråets saksbehandling hvis de nye reglene berører et område der det finnes nasjonale norske regler. Dette fremgår også av departementets redegjørelse i proposisjonen.

Spørsmål 9: "Eriksen skriver på s. 7 og 8: «For Norge betyr dette at Statens jernbanetilsyn ikke uten videre kan gjeninnføre et sikkerhetstiltak som skal suspenderes. Forsøk på en slik gjeninnføring, uten at de faktiske forholdene eller begrunnelsen har endret seg, vil være et brudd med direktivets forpliktelser og voldgiftsordningen og jernbanebyråets beslutning og derfor i strid med forpliktelser som følger av EØS-avtalen». Hvordan vil statsråden kommentere dette?"

Svar: Den såkalte "stoppknappen" består i at Statens jernbanetilsyn kan treffe midlertidige vedtak når de gjennom nasjonale tilsyn identifiserer en alvorlig sikkerhetsrisiko. Adgangen til å gjennomføre slike nasjonale sikkerhetstiltak har ikke vært avgjørende for helhetsvurderingen som skal foretas etter Grunnloven § 26 andre ledd. Jeg viser her til Lovavdelingens grunnlovsvurdering punkt 3 hvor det uttales at det har "en viss betydning at Statens jernbanetilsyn ved oppdagelse av en alvorlig sikkerhetsrisiko kan treffe midlertidige tiltak".

Byrået har ingen myndighet til å treffe vedtak som går ut på å overprøve nasjonale myndigheters midlertidige sikkerhetstiltak, men kan stille spørsmål ved om de er forholdsmessige, og eventuelt være uenig i en nasjonal sikkerhetsmyndighets anmodning om å kalle tilbake et sikkerhetssertifikat etter nasjonalt gjennomførte tilsyn. Dette er omtalt i proposisjonen, og fremgår av artikkel 17 i sikkerhetsdirektivet.

Det følger av etablert norsk forvaltningsrett at myndighetene ikke skal treffe tiltak som er uforholdsmessige, dvs. griper sterkere inn enn det som er nødvendig for å oppnå hensikten. Hvis byrået skulle påpeke dette, vil det allerede følge av norsk rett at det nasjonale vedtaket er ugyldig og må oppheves. Dette er dermed ikke noe nytt som vil følge av at vi gjennomfører fjerde jernbanepakke. Jeg vil her vise til at direktivets utgangspunkt går frem av artikkel 17 nr. 6 *første ledd*, nemlig at byrået og den nasjonale myndigheten skal "samarbeide med sikte på å oppnå en gjensidig akseptabel løsning. Om nødvendig skal denne prosessen også omfatte jernbaneforetaket. Dersom sistnevnte framgangsmåte ikke lykkes, skal den nasjonale sikkerhetsmyndighetens beslutning om å treffe midlertidige tiltak fortsatt være gjeldende".

Det fremgår av direktivet artikkel 17 nr. 6 at dersom "et midlertidig tiltak varer lenger enn tre måneder, skal den nasjonale sikkerhetsmyndigheten be Byrået om å begrense eller tilbakekalle det felles sikkerhetssertifikatet, og framgangsmåten angitt i nr. 5 får anvendelse". Denne framgangsmåten går ut på at man, hvis byrået er uenig i at det er grunnlag for å trekke tilbake eller suspendere sikkerhetssertifikatet, først skal samarbeide med sikte på å oppnå en gjensidig akseptabel vurdering, før man eventuelt henviser spørsmålet til voldgift. Utgangspunktet ved uenighet mellom byrået og de nasjonale sikkerhetsmyndighetene er altså at man skal samarbeide med sikte på å oppnå en gjensidig akseptabel løsning.

Spørsmålet om Statens jernbanetilsyn i et hypotetisk tilfelle kan gjeninnføre et sikkerhetstiltak som etter den angitte prosedyren for konfliktløsning har blitt suspendert, er drøftet i proposisjonens punkt 2.1.4.3: "Det er bare hvis voldgiftsbehandlingen resulterer i at sikkerhetssertifikatet ikke skal begrenses eller tilbakekalles, at de nasjonale sikkerhetstiltakene skal suspenderes, jf. artikkel 17 nr. 5 annet ledd siste punktum. Direktivet beskriver ikke nærmere hva som skjer etter en slik suspensjon av de nasjonale sikkerhetstiltakene. Driften som da vil foregå må i så fall være gjenstand for ordinære tilsynsaktiviteter fra nasjonale myndigheter, som da må vurdere på nytt ut fra de konkrete omstendighetene om virksomheten drives på en sikker måte".

Spørsmål 10: "På s. 9 i brevet til komiteen skriver professor Eriksen: «Uansett skaper myndighetsoverføringen til EUs jernbanebyrå usikkerhet om hvorvidt noen kan risikere straff i Norge for å bryte vilkår fastsatt av organer som er unndratt demokratisk kontroll i Norge. Det har igjen betydning for om spørsmålet om myndighetsoverføringen til EUs jernbanebyrå er lite «inngripende». For det første bør en myndighetsoverføring etter Grunnloven § 26 annet ledd lettere anses som mer enn «lite inngripende» hvis den berører borgernes grunnleggende rettigheter. For det andre er det ikke tilfredsstillende at dette spørsmålet verken er drøftet av departementet eller Lovavdelingen forut for Stortingets behandling av myndighetsoverføringen». Hvordan kommenterer statsråden dette straffespørsmålet, i forhold til overnasjonalitet og begrepet «lite inngripende»?"

Svar: Vedtaksmyndigheten som overføres til byrået er materielt avgrenset og utpreget teknisk. Vedtakene vil gå ut på å utstede, fornye og kalle tilbake, helt eller delvis, kjøretøytillatelser og felles sikkerhetsattestater. Kravene som må oppfylles for å få tillatelse eller sikkerhetsattestater er nøye regulert i den felles europeiske lovgivningen, og det er utarbeidet detaljerte regler for hvordan byrået skal gå frem og hvilke beslutningskriterier de nasjonale myndighetene skal følge ved sin nasjonale håndheving. Kravene som må oppfylles er de samme som for de tilfellene der det er Statens jernbanetilsyn som er vedtaksmyndighet, dvs. når bruksområdet bare er Norge og søkeren har bedt om at Statens jernbanetilsyn behandler søknaden. Det er utarbeidet felles regler om saksbehandlingen nettopp for å sikre forutberegnelighet og likebehandling.

De materielle kravene er i all hovedsak allerede gjennomført i norsk lovgivning, og vil derfor være velkjent for de fåtalls profesjonelle norsk-etablerte rettssubjektene på det europeiske jernbanemarkedet. Endringene i disse materielle kravene som følger av fjerde jernbanepakke vil tas inn i norsk lovgivning som beskrevet i lov- og samtykkeproposisjonen.

Hvis Stortinget treffer vedtak i tråd med lov- og samtykkeproposisjonen, vil byråets avgjørelser bygge på et regelverk som har vært gjenstand for Stortingets demokratiske vurdering, og som vil gjennomføres i nasjonal rett. Dette regelverket vil være det samme regelverket som Statens jernbanetilsyn vil bygge på i sine avgjørelser.

Det vil være klare hjemler for forvaltningsmessige inngrep og straff etter norsk lov. Ettersom Stortinget nå får muligheten til å vurdere tilleggene til det eksisterende regelverket som foreslås, vil dette gi selve regelverket en demokratisk legitimitet. På bakgrunn av lov- og samtykkeproposisjonen, der det er nøye vurdert hva som vil være et tilstrekkelig lovgrunnlag, vil Stortinget kunne vedta lovhjemler som tydelig forankrer virksomhetenes materielle forpliktelser i jernbanelovgivningen. Dette er særlig beskrevet i proposisjonens kapittel 6 og 7, men fremgår også av eksisterende jernbanelovgivning. Det er disse bestemmelsene, vedtatt av Stortinget, som norske håndhevende myndigheter vil bruke som hjemmel for eventuelle forvaltningssanksjoner. Eventuelle sanksjoner og reaksjoner vil også være egnet til å ivareta nasjonale interesser, slik som nasjonale sikkerhetsinteresser.

Den norske håndhevingen av byråets vedtak vil normalt foregå ved at Statens jernbanetilsyn, som i dag, kontrollerer at jernbaneforetakene har en tilfredsstillende etterlevelse av sitt eget sikkerhetsstyringssystem. Et eventuelt vedtak fra byrået om tilbakekall vil derfor være initiert av nasjonale tilsynsaktiviteter som utføres med hjemmel i jernbaneloven. Hvis byrået på bakgrunn av dette kaller tilbake en kjøretøytilatelse eller et sikkerhets sertifikat, må dette håndheves av Statens jernbanetilsyn i Norge. De materielle vilkårene for å drive virksomhet i Norge vil være forankret i jernbaneloven, og eventuelle forvaltnings- eller straffesanksjoner vil hjemles i de norske rettsreglene.

Det er nettopp dette lovgrunnlaget Stortinget nå er invitert til å vurdere. Jeg mener det derfor både vil være en god demokratisk legitimitet for gjennomføringen av fjerde jernbanepakke, og at det vil være tydelige lovgrunnlag for den nasjonale håndhevingen av den samlede jernbanelovgivning, i tråd med kravene i Grunnloven.

Med hilsen

Knut Arild Hareide

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevet signatur.



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Statsråden

Stortingets transport- og kommunikasjonskomité
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
16/1378-33

Dato
5. oktober 2020

Spørsmål 11-12 til Prop. 101 LS (2019-2020) om fjerde jernbanepakke

Jeg viser til brev fra komiteen av 23. september i år med spørsmål nr. 11 og 12 til Prop. 101 LS (2019-2020).

Spørsmål 11: "Det vises til statsrådets svar på spørsmål 2 og spørsmål 7. Videre vises det til side 57 i proposisjonen der det heter:

"Det kan tenkes at ERA vil treffe vedtak basert på regler som er vedtatt av Kommisjonen, før disse reglene er tatt inn i EØS-avtalen. Dette har et element av myndighetsoverføring i seg. Som omtalt i kapittel 2.1.4.1 og 2.1.4.2, har Kommisjonen hjemmel til å vedta utfyllende gjennomføringsrettsakter på enkelte områder, blant annet felles sikkerhetsmetoder og TSler. Selv om det nå foreligger et stabilt regelsett på disse områdene, vil de i fremtiden måtte oppdateres, særlig på bakgrunn av den teknologiske utviklingen, feilretting i spesifikasjonene mv. Kommisjonen har bl.a. utarbeidet en plan for nye tekniske spesifikasjoner som kan være nødvendige i forbindelse med gjennomføringen av «The European Green Deal». Hvis slike nye regler berører et område der det finnes relevante norske regler, må i alle tilfelle Statens jernbanetilsyn involveres i saksbehandlingen, jf. omtale i 2.1.4.3. ERA vil også i sin myndighetsutøvelse være bundet av de reglene som følger av EØS-avtalen. Hvis ERA og Statens jernbanetilsyn er uenige i hvordan de norske reglene skal komme til anvendelse i den enkelte sak, skal man etterstrebe en gjensidig akseptabel løsning, og Statens jernbanetilsyn kan eventuelt kreve at spørsmålet avklares ved voldgift som beskrevet i kapittel 2.1.4.3"

Det vises også til uttalelsen fra Justisdepartementets lovavdeling der det heter:

"På bestemte områder har ERA også myndighet til å treffe vedtak basert på nytt gjennomføringsregelverk vedtatt av EU-Kommisjonen før disse reglene er tatt inn i EØS-avtalen, se punkt 1.2 (5) foran. Dette er en del av overføringen av forvaltningsmyndighet,

men det er også mulig å se det som en form for overføring av lovgivningsmyndighet siden ERA i slike tilfeller kan fatte vedtak på grunnlag av regelverk som ikke er gjeldende rett i Norge. Vi vurderer dette slik at det tilkommer en ekstra dimensjon ved myndighetsoverføringen når det også skjer en form for overføring av lovgivningsmyndighet."

Mener likevel statsråden at fjerde jernbanepakke ikke medfører myndighetsoverføring til EU-kommisjonen?"

Svar: Som det fremgår av de gjengitte utdragene fra departementets lov- og samtykkeproposisjon og Lovavdelingens grunnlovsvurdering, er det i disse hypotetiske tilfellene elementer av myndighetsoverføring. Det er mulig å se på dette som en form for overføring av lovgivningsmyndighet, men for departementet har det vært naturlig å se dette som en del av den forvaltningsmessige overføringen av myndighet til byrået i de sakene der Statens jernbanetilsyn i dag treffer vedtak. Jeg vil understreke at departementet har tatt dette forholdet med i den samlede helhetsvurderingen av myndighetsoverføringen som finner sted, og utfallet av vurderingen vil derfor ikke bli annerledes om man hadde beskrevet dette forholdet som en egen form for myndighetsoverføring.

Spørsmål 12: "I forbindelse med behandlingen av tredje energimarkedspakke uttalte daværende leder i KrF, Knut Arild Hareide, følgende (kilde: krf.no):

«KrF foreslår at Stortinget ber Høyesterett utarbeide en juridisk betenkning om Norges tilknytning til EUs tilsyn og byråer i forbindelse med en vurdering av suverenitetsspørsmålet ved Acer-tilknytning. Spørsmålet er om det her foreslås en tilknytning som er i tråd med grunnloven. Dette ønsker KrF at Høyesterett vurderer.»

Mener samferdselsministeren dette fortsatt er en god idé, og at det vil være fornuftig å be om en slik betenkning fra Høyesterett før Stortinget konkluderer i spørsmålet om samtykke til fjerde jernbanepakke kan skje etter Grunnloven § 26?"

Svar: Det er bare i helt spesielle tilfeller at det oppstår behov for å be Høyesterett om en vurdering av myndighetsoverføring. Da den tredje energimarkedspakken ble diskutert, var det snakk om å etablere myndighetsutøvelse på et område med stor strategisk betydning for Norge. Det var da viktig for KrF å få belyst saken grundig. Når vi nå har en grundig og gjennomarbeidet grunnlovsvurdering både i departementets lov- og samtykkeproposisjon og i Lovavdelingens egne grunnlovsvurdering, kan jeg ikke se at det er noe behov for en ytterligere betenkning om dette fra Høyesterett.

Med hilsen

Knut Arild Hareide

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevet signatur.



STORTINGET

Transport- og kommunikasjonskomiteen
Her

Vår ref.:
2020/1638

Deres ref.:

Dato:
12.11.2020

Søknad om å avgi delinnstilling Prop 101 LS (2019-2020)

Det vises til brev av 10. november 2020 med søknad om ovennevnte.

Presidentskapet samtykker til at komiteen avgir innstilling om del av Prop 101 LS (2019-2020), og senere avgir innstilling om resten av saken, jf. Stortingets forretningsorden § 31 fjerde ledd.

Med vennlig hilsen

Tone W. Trøen
Stortingets president