

Hvordan sikre drift og beredskap ved Mantena Komponent

Utredning for Statsbanenes verkstedarbeiderforening, Grorud.

Innhold

Kort om bakgrunnen	1
1. Er noe til hinder for overføring til et annet departement?	2
2. Kan komponentvirksomheten skjermes fra anbudskonkurranse under EØS-regelverket?	3
Konkurransereglene	3
Statsstøtte	4
Unntaksbestemmelser i fjerde jernbanepakke	4
Kan Mantena Komponent skjermes på bestemte vilkår?	6
Lov om offentlige anskaffelser	6
Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser	7
Militær mobilitetspakke i EU	7
Forsyningsforskriften	7
Hva er den reviderte prosedyreforordningen?	8
Støtteprosessloven (prosedyreforordningen) kan gjøre unntak vanskeligere	8
Beredskapshensyn	9
EØS-avtalens generelle sikkerhetsunntak	9
Sikringsforskriften	9
EØS-avtalens artikkel 123	10
Kort oppsummert	10
Regelverk i endring	11

Kort om bakgrunnen

Vi er bedt om å utrede mulighetene for å opprettholde det tunge togvedlikeholdet med tilhørende kompetanse i Norge. Hovedspørsmål som i første omgang ønskes belyst, er følgende:

1. Hvordan kan Mantena Komponent overføres til Samferdselsdepartementet.
2. Hvordan kan komponentvirksomheten skjermes fra anbudskonkurranse under EØS-regelverket.

Vi viser innledningsvis til vårt tidligere oppdragsnotat fra 2022 der hovedproblemstillingen var: *Gir egenregiunntaket i Forsyningsforskriften anledning for Vy eller Flytoget til å direkteplassere verkstedtjenester til Mantena?* Der ble det redegjort for problemstillinger knyttet til EØS-avtalens generelle konkurranseregler, regelverk i EUs jernbanepakker I–IV samt Forsyningsforskriften. For mer inngående vurderinger av disse punktene viser vi til det ovennevnte notatet.

I forrige notat ble bl.a. muligheten for å overføre Mantena-konsernet fra Nærings- og fiskeridepartementet til Samferdselsdepartementet drøftet. Det aktuelle oppdraget dreier seg om muligheten for å overføre ett bestemt verksted – Mantena Komponent – fra Næringsdepartementet til Samferdselsdepartementet, ikke Mantena som helhet. Videre hvorvidt det er mulig å skjerme dette bestemte verkstedet fra EØS-regelverkets konkurransekraft.

Mantena Komponent er en egen verkstedavdeling med 120 ansatte, lokalisert på Nyland/Grorud i Oslo. Verkstedet har 130 ansatte og vedlikeholder årlig rundt 500 boggier og flere tusen hjul og akselkasser. Avdelingen er ikke registrert som eget datterselskap av Mantena-konsernet, men opererer som del av dette. Verkstedet er i dag det eneste i Norge som utfører tungt komponentvedlikehold for persontog. Togunderstell sendes på lastebil fra verksteder rundt om i landet inn til Grorud. Etter overhaling av kritiske komponenter som motorer, hjul og bremses kjøres understelet tilbake til førstelinjeverkstedene. Mantena Komponent vedlikeholder komponenter for flere jernbaneselskaper, også svenske aktører som Öresundstog.

Mantena er, i likhet med Vy, hundre prosent statlig eid. Begge selskapene ble i sin tid skilt ut fra NSB som følge av Jernbanereformen og EUs jernbanepakke. Vy ligger midlertid innunder Samferdselsdepartementet, mens Mantena AS siden 2020 er heleid av Nærings- og fiskeridepartementet. Selskapet har over 650 medarbeidere med virksomhet ved 12 verksteder i Norge og Sverige.

Det da NSB-eide Mantena ble allerede i 2001 pålagt å gi fra seg verkstedkapasitet og utstyr til andre bedrifter ved konkurranse. Det ble forbudt å tilby vedlikehold for en billigere pris til eierselskapet enn til eksterne aktører.

Det ligger ingen krav i tog-anbudene om at vedlikehold skal utføres i Norge. Vy og andre aktører vil legge ut anbud på boggivedlikehold i EØS-området. Dette betyr at boggiene kan bli sendt til blant annet Ungarn og Sverige for vedlikehold.

I revidert nasjonalbudsjett for 2026 ba Støre-regjeringa om fullmakt til avvikling eller salg av deler av virksomheten til jernbaneverkstedene til Mantena.¹ Etter protester ser det ut til at disse planene er lagt på is inntil videre.

Norsk Jernbaneforbund har advart mot «at vedlikehold av boggier og annet komponentvedlikehold skal forsvinne ut av Norge, og mener det er urealistisk å tro at tungt vedlikehold blir værende i Norge i framtiden uten statlig grep».² De jernbaneansatte advarer om at Norge om få år kan stå uten egen evne til å holde togene i gang når det virkelig gjelder.

1. Er noe til hinder for overføring til et annet departement?

Mantena har siden 2020 hatt Næringsdepartementet som eier. Flere ting taler for at det vil være mer hensiktsmessig at Samferdselsdepartementet er ansvarlig eier, blant annet av beredskapshensyn. Det er i utgangspunktet ikke noe til hinder for en slik ansvarsoverføring av hele eller deler av en virksomhet. Det finnes ingen generell EØS-rettslig eller nasjonal regel som forbyr at en underavdeling av et statlig eid foretak flyttes fra ett departement til et annet.

¹ Regjeringen ber om lov til å selge verkstedbedrift. FriFagbevegelse 12/5/26

<https://www.frifagbevegelse.no/njf-magasinet/regjeringen-ber-om-lov-til-a-selge-verkstedbedrift/173243>

² NJF: Togvedlikehold kan forsvinne ut av Norge

<https://njf.no/tung-togvedlikehold-kan-forsvinne-ut-av-norge/>

Endringer i departementsstrukturen og ansvarsfordelingen er relativt vanlige i norsk forvaltning. For eksempel ble Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) opprettet i 2013 gjennom en resolusjon, hvor flere departementer ble slått sammen og ansvarsområder ble overført mellom departementer. I 2024 overtok Samferdselsdepartementet som eier av Flytoget etter Næringsdepartementet, selv om Flytoget ikke ble del av Vy-gruppen før året etter.

Det å legge Mantena Komponent inn under Samferdselsdepartementet vil i seg selv ikke skjerme verkstedet fra krav om anbudskonkurranse. Departementstilhørigheten avgjør hvem som utøver statens eierrolle – men endrer ikke selskapets rettslige stilling overfor EØS-regelverket. Mantena AS er et aksjeselskap, uavhengig av hvem som er eierdepartement. Statens begrunnelse for eierskapet i Mantena har vært «å ha en leverandør av vedlikeholds- og verkstedtjenester for skinnegående materiell», og selskapet har siden opprettelsen tidlig på 2000-tallet konkurrert om vedlikeholdsoppdrag i Norge og Skandinavia. Selve overføringen mellom departementer er uproblematisk forvaltningsmessig – slike endringer skjer ved kongelig resolusjon. Men eierdepartementets identitet har ingen betydning for om virksomheten er underlagt konkurranseregler eller anbudsplikt. Det avgjørende for om en slik overføring er hensiktsmessig, er først og fremst «konstitusjonelle og forvaltningsrettslige prinsipper» – altså hvilket departement som skal ha det overordna fagansvaret og eierstyringa. Eiermyndigheten over statlige foretak utøves av statsråden i det aktuelle departementet. En overføring vil derfor normalt innebære at eierstyringa flyttes fra én statsråd til en annen.

Hvis det er snakk om bare å overføre avdelinga Mantena Grorud/Komponent fra Næringsdepartementet til Samferdselsdepartementet, mens det øvrige Mantena AS forblir underlagt Næringsdepartementet, kan det bli stilt spørsmål ved om dette er i tråd med slike forvaltningsmessige prinsipper. Det kan for eksempel innvendes at det er mer rasjonelt at alle statseide verksteder ligger innunder samme departement. Det kan også oppfattes som en villet politikk for å oppnå bestemte mål, for eksempel at en sektor skjermes fra alminnelige anbuds- og konkurransekrav. Dersom konkurrerende virksomheter som Stadler eller CAF, eller EFTAs overvåkingsorgan ESA, kommer med innsigelser av denne typen, kan dette sette regjeringa under press for å la være. Innføringa av prosedyreforordningen i EØS-avtalen i 2026 kan potensielt forsterke frykten for å utfordre EØS-regelverket om statsstøtte og slik bidra til politisk handlingslammelse. Prosedyreforordningen blir nærmere redegjort for senere i notatet.

2. Kan komponentvirksomheten skjermes fra anbudskonkurranse under EØS-regelverket?

De relevante EØS-bestemmelsene omfatter alminnelige konkurranseregler, anbudsregelverket og reglene for statsstøtte. I tillegg kan noen bestemmelser i EUs fjerde jernbanepakke muligens ha betydning i vårt tilfelle. Det er en viss overlapping mellom disse områdene siden alle i bunn og grunn handler om å eliminere hindringer for konkurranse på markedet.

Konkurransereglene

Konkurransereglene i EØS-avtalen framgår særlig av avtalens artikkel 53, hvor det bl.a. står:

«1. Enhver avtale mellom foretak, enhver beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden som kan påvirke handelen mellom avtalepartene, og som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen innen det territorium som er omfattet av denne avtale, skal være uforenlige med denne avtales funksjon og forbudt.»

I artikkel 59 blir reglene for offentlige foretak presisert:

«Når det gjelder offentlige foretak, eller foretak som EFs medlemsstater eller EFTA-statene gir særlige eller eksklusive rettigheter, skal avtalepartene avholde seg fra å treffe eller opprettholde tiltak som strider mot reglene i denne avtale, særlig reglene i artikkel 4 og i artikkel 53 til 63.» (Artikkel 59.1)

Artikkel 48 tar spesielt for seg transportsektoren:

«De bestemmelser en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat har fastsatt for transport med jernbane, på vei og innlands vannvei, og som ikke kommer inn under vedlegg XIII, må ikke endres i slik retning at de direkte eller indirekte blir mindre gunstige for utøvere av transportvirksomhet fra de andre stater enn for innenlandske utøvere av transportvirksomhet.»

Det kan være verdt å notere at enkeltsaker som berører samhandelen utenfor EFTA-statene skal behandles av EU-kommisjonen, og ikke av ESA (artikkel 56).

Statsstøtte

EØS-avtalen har dessuten i artikkel 61 et forbud mot statsstøtte, med enkelte unntak. Her heter det bl.a.:

«Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene **eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak** eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.» (Vår utheving.)

Det finnes ingen generelle unntak for kritiske verkstedtjenester som sådan, men det er flere mekanismer som *kan* gi rom for å ivareta beredskaps- og sikkerhetshensyn innenfor EØS-rammeverket.

Håndheving av regelverket for statsstøtte er blitt betydelig strengere med innføring av EUs prosedyreforordning i EØS-avtalen. Denne kommer vi tilbake til.

Unntaksbestemmelser i fjerde jernbanepakke

Utskillingen av Mantena var en følge av EUs første jernbanepakke (opprinnelig 1991/96), som i 2002 ble innlemmet i EØS-avtalen i revidert utgave (2001/12/EF). Et av kravene i direktivet var at

«(D)et bør sikres rettferdig adgang uten forskjellsbehandling til infrastrukturen ved at visse vesentlige funksjoner atskilles».³

Direktivet ble omarbeidet og innskjerpet i form av direktiv (EU) 2012/34⁴, samtidig som tidligere direktiv ble opphevet. Stortinget ga sitt samtykke til det omarbeidde direktivet samtidig med

³ EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDS DIREKTIV 2001/12/EF av 26. februar 2001

om endring av rådsdirektiv 91/440/EØF om utvikling av Fellesskapets jernbaner.

<https://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/translated-acts/norwegian/n32001L0012.pdf>

⁴ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2012/34/EU av 21. november 2012 om opprettelse av et felles europeisk jernbaneområde (omarbeiding).

<https://europolov.no/rettsakt/etablering-av-et-felles-europeisk-jernbaneomrade/id-4047>

rettsaktene i EUs fjerde jernbanepakke i juni 2021. Direktiv 2012/34 ble imidlertid ikke formelt tatt inn i EØS-avtalen før 1. juni 2022.

Av direktivets artikkel 4 framgår bl.a. at

«2. Infrastrukturforvaltningen skal ha ansvar for egen forvaltning, administrasjon og internkontroll samtidig som den overholder de rammer og særlige regler for betaling og fordeling som medlemsstatene fastsetter.»

Infrastrukturforvaltningen må for Norges del forstås som Jernbanedirektoratet og Bane Nor. Begge er underlagt Samferdselsdepartementet.

EUs fjerde jernbanepakke ble innlemmet i EØS-avtalen 24. september 2021. Hovedregelen her er at persontrafikk skal konkurranseutsettes gjennom anbud. (Se tidligere notat fra 2022.) Godstrafikken ble konkurranseutsatt allerede gjennom EUs andre jernbanepakke (2007).

Jernbanepakka krever anbudskonkurranse for tildeling av offentlig finansierte trafikkavtaler, noe som indirekte også presser operatørene til å konkurranseutsette sine vedlikeholdstjenester. Ovennevnte direktiv 2012/34/EU definerer vedlikeholdsverksteder som «serviceanlegg» (service facilities). Direktivet pålegger at operatører skal ha ikke-diskriminerende tilgang til slike anlegg. (Artikkel 13)

Togoperatørene kan i utgangspunktet velge hvilket materiell og hvilke vedlikeholdstjenester de vil benytte seg av. Togmateriell til persontrafikk må de imidlertid leie gjennom Norske Tog, eid av Samferdselsdepartementet.

Så langt vi har brakt på det rene, er det de enkelte togoperatørene som har ansvar for det løpende vedlikeholdet, mens Norske Tog – som eier av lokomotiver og vognsett – er ansvarlig for større modifikasjoner og oppgradering. Gjennom vilkår i leieavtalen kan Norske Tog påvirke valg av verkstedtjenester, men de kan ikke pålegge en operatør å bruke et spesifikt verksted.

Det finnes noen unntaksregler fra anbudskravene i fjerde jernbanepakke, men handlingsrommet er svært trangt. Disse unntakene handler i utgangspunktet om unntak fra krav til konkurranse om og på sporet. Vi nevner dem kort likevel.

Myndighetene kan tildele offentlige kontrakter direkte dersom:

- det er berettiget ut fra strukturen og de geografiske forholdene i markedet/nettet
- det vil forbedre kvaliteten på tjenesten og/eller kostnadseffektiviteten
- det er små kontrakter
- det foreligger spesielle omstendigheter

Videre åpnes det for direktetildeling hvis jernbanemarkedet eller -nettverket har særlige trekk, og direktetildeling vil føre til høyere tjenestekvalitet og/eller kostnadseffektivitet. Bevisbyrden for dette ligger på nasjonale myndigheter som ønsker å direktetildele. All erfaring viser at det skal svært mye til for å oppfylle disse vilkårene.

ESA har nylig satt foten ned for direktetildeling på Sørlandsbanen. «Ved å tildele den offentlige tjenestekontrakten direkte uten tilstrekkelig begrunnelse, mener ESA at Norge har brutt sine

forpliktelser etter EØS-avtalen.»⁵ Til og med den lille Flåmsbana, som «alle» trodde ville få unntak gitt geografiske forhold og «spesielle omstendigheter», får snart kommersiell drift.

Jernbanedirektoratet har besluttet å ikke gjennomføre offentlig kjøp av drift på Flåmsbana når dagens avtale med Vy utløper i desember 2027.⁶ Bakgrunnen er utvilsomt frykt for reaksjoner fra ESA. Beslutningen kom kort tid etter ESA-uttalelsen omkring Sørlandsbanen.

Et tenkt norsk pålegg om at alle togunderstell skal vedlikeholdes av Mantena Komponent av sikkerhets- og beredskapshensyn, vil kunne overprøves av både Statens jernbanetilsyn (SJT) og av jernbanebyrået ERA, som må godkjenne togmateriell. SJT er nemlig også et markedsovervåkningsorgan. Hvis norske myndigheter f.eks. vil innføre en ny sikkerhetsforskrift knytta til vedlikehold av slikt materiell som et forebyggende nødtiltak, skal ERA og ESA underrettes på forhånd og gi sin godkjenning.

Kan Mantena Komponent skjermes på bestemte vilkår?

At verkstedet er det eneste i Norge som utfører vedlikehold på bestemte kritiske komponenter, er i utgangspunktet ikke et selvstendig unntaksgrunnlag. EØS-regelverket er konstruert for å hindre at såkalte nasjonale monopolister skjermes fra konkurranse. Det finnes likevel potensielle veier til unntak, men alle stiller strenge krav.

Lov om offentlige anskaffelser⁷

I formålsparagrafen heter det at

«Formålet med loven er å fremme effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser. Med bærekraftig menes økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft. Loven skal også bidra til at det offentlige ivaretar sikkerhets- og beredskapshensyn og opptrer på en tillitvekkende måte.»

Enkelte krav til samfunnshensyn i lovens § 5 ser ut til å være endret ved siste lovendring i juni 2026, uten at vi har undersøkt nærmere hva endringen(e) består i.

«§ 5d. Sikkerhet og beredskap

Oppdragsgiver kan stille krav eller kriterier i alle ledd av en anskaffelsesprosess for å ivareta sikkerhets- og beredskapshensyn. Oppdragsgiver bør vurdere å stille slike krav i anskaffelser der det er relevant.»

Tilsynelatende kan altså departementet eller Jernbanedirektoratet stille beredskapskrav «i alle ledd av en anskaffelsesprosess». Imidlertid begrenser Anskaffelsesforskriften⁸ hvilke krav som kan stilles. I forskriftens § 16 heter det eksempelvis at

«Oppdragsgiveren kan bare stille krav som er relevante for å sikre at leverandøren har de tekniske og faglige kvalifikasjonene, inkludert menneskelige og tekniske ressurser og erfaringer, til å utføre kontrakten.»

⁵ «ESA ber Norge følge EØS-reglene om tildeling av kontrakter for jernbanetjenester»

<https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/esa-asks-norway-comply-eea-rules-rail-services-contracts:nb>

⁶ Jernbanedirektoratet: Ny drift av Flåmsbana. 11. desember 2025.

<https://www.jernbanedirektoratet.no/nyheter/ny-drift-av-flamsbana/>

⁷ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>

⁸ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>

Forskriften til loven gjelder ikke for kontrakter om persontransport på jernbane (jf. markedsdelen av fjerde jernbanepakke). Slike særlige krav kan etter dette ikke stilles direkte til togselskapene eller til Norske Tog med hjemmel i denne loven og forskriften. Det samme gjelder ved forsvars- og sikkerhetsanskaffelser, se neste avsnitt.

Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser

Den norske forskriften om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser⁹ har unntaksbestemmelser knyttet til forsvarsanlegg og -materiell. Selv om togvedlikehold også berører forsvarsmessige behov, er dette neppe tungtveiende nok til at de generelle anskaffelsesprosedyrene kan settes til side med denne begrunnelsen. Forskriften har riktignok en bestemmelse om sammensatte (sivil-militære) kontrakter der forsvars- og sikkerhetsforskriften gis forrang:

«§ 1-4. Sammensatte kontrakter

(1) En kontrakt som både faller innunder denne forskriftens anvendelsesområde og delvis innunder forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (forskrift om offentlige anskaffelser) eller forsyningsforskriften skal anskaffes i henhold til denne forskriften, forutsatt at tildelingen av en enkelt kontrakt er basert på saklige grunner.»

Det er ukjent om Mantena Komponent har noen forsvarsspesifikke oppdrag, men det er grunn til å anta at disse er svært beskjedne i den store sammenhengen.

Militær mobilitetspakke i EU

Jernbanebyrået ERA har erklært at det vil tilrettelegge for EUs nye militære mobilitetspakke,¹⁰ bl.a. ved å tilrettelegge for spesifikke krav til jernbaneinfrastruktur og -eiendommer. Norge deltar allerede i PESCO-prosjektet for militær mobilitet, og kan dermed kunne bli berørt av forslaget. Norge deltar også i Det europeiske forsvarsbyrået (EDA) gjennom en bilateral avtale og i EUs forsvarsfond (EDF) gjennom EØS-avtalen. Forslaget til forordning kommer også inn på kombinert sivil-militær bruk av togmateriell.

Mobilitetspakka handler imidlertid i det vesentlige om koordinering og samordning av ressurser på tvers av medlemsstatenes grenser. Den forholdsmessig beskjedne militære bruken av jernbanen i fredstid kan neppe påberopes for å omgå anbudskravene. Gjennomgående virker EU mest opptatt av at den militære mobiliteten hemmes av «fragmenterte og inkonsistente nasjonale regler og prosedyrer, og byråkratiske hindre», slik det f.eks. heter i EU-parlamentets og Rådets felles meddelelse om militær mobilitet 19.11.2025.¹¹

Forsyningsforskriften

Her går vi ikke spesielt inn på forsyningsforskriften, siden både den og mulighetene for å drive i egenregi ble grundig gjennomgått i vårt notat fra 2022. Som det vil framgå i det avsluttende kapitlet om regelverk i endring, ligger det an til at forskriften kan bli endret og slått sammen med bl.a. anskaffelsesdirektivet. De praktiske følgene dette kan få, er det for tidlig å ha noen klar formening om.

⁹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-10-04-1185>

¹⁰ ERA: Pressemelding 19/11/25

<https://www.era.europa.eu/content/era-stands-ready-support-implementation-eu-military-mobility-package>

¹¹ Se JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on Military Mobility

https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/c3d3067c-6d9a-4f95-9a69-4dd99c340188_en?filename=Action%20plan%20on%20military%20mobility%202020.pdf

Hva er den reviderte prosedyreforordningen?

Den er det sentrale regelverket for saksbehandling på statsstøtteområdet. I vårt tilfelle er det nok konkurranse- og anskaffelsesreglene som har størst relevans, med mindre det er snakk om direkte statlig finansiering/subsidiering av verkstedtjenestene. Imidlertid er Konkurransetilsynet, ESA og andre tilsynsorganer på vakt mot alle mulige former for statlig «særbehandling» eller former for statlig forfordeling som kan vri konkurransen.

Prosedyreforordningen regulerer prosessen rundt statsstøtte – det vil si hvordan ESA og nasjonale myndigheter skal behandle saker om offentlig støtte. Den reviderte forordningen ble norsk lov (Støtteprosessloven) og tatt inn i EØS-avtalen sommeren 2026.¹² Når dette skrives er den nye loven ikke trådt i kraft.

Næringsdepartementet framstiller loven som et grep for «mindre byråkrati». Den er langt mer enn det. Mens ESA tidligere måtte gå via norske myndigheter, gir forordningen og lovteksten ESA rett til å gå direkte på den enkelte virksomhet og kreve innsyn i alle dokumenter tilsynsorganet finner relevante. ESA har også direkte bøteleggingsmyndighet.

Formålet med å innlemme denne forordningen er å sikre at reglene for håndheving av statsstøtte er like i hele EØS, og at ESA får samme prosessuelle verktøy som EU-kommisjonen. På norsk har forordningen fått navnet «Støtteprosessloven»¹³. Her heter det bl.a. i § 11. Kontroll og bevissikring:

«Dersom ESA er i sterk tvil om ESAs vedtak om en enkelttildeling utenfor støtteordninger eller en enkelttildeling innenfor en støtteordning der meldeplikten følger uttrykkelig av støtteordningens EØS-rettslige grunnlag er overholdt, skal departementet etter anmodning tillate at ESA foretar en stedlig kontroll. Det kan likevel bare foretas en slik kontroll når retten har truffet beslutning om adgang til bevissikring.»

/.../

«Dersom ESA krever det, skal støttemottakeren ved slik kontroll

- a. gi adgang til sin egen eiendom
- b. avgi muntlig forklaring på stedet
- c. gi tilgang til og kopier av regnskap og andre forretningsdokumenter.»

De mest inngripende endringene framgår ikke direkte av den norske lovteksten, men er innbakt i endringene som er gjort i «Avtale om endring av protokoll 3 til Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol».¹⁴ Protokollen er et tillegg til EØS-avtalen som beskriver håndhevingsorganenes oppgaver og fullmakter.

Støtteprosessloven (prosedyreforordningen) kan gjøre unntak vanskeligere

Loven gir ESA betydelig skjerpede fullmakter, noe som kan påvirke vurderinga av et eventuelt unntak og potensielt «skremme» både forvaltningen og konsernledelsen:

1. *Ubegrenset innsyn.* ESA får lettere tilgang til nødvendig informasjon for å behandle saker. Dersom Norge skulle forsøke å forsvare et unntak, vil ESA kunne kreve innsyn i langt flere og mer detaljerte opplysninger for å vurdere om unntaket er reelt begrunnet i sikkerhetshensyn. Tidligere hadde ESA kun adgang til å be om informasjon fra den staten som er part i saken.
2. *Sektormyndighet.* ESA får adgang til å foreta brede undersøkelser av hele sektorer, for eksempel jernbanesektoren, dersom de har mistanke om at det gis ulovlig støtte. Dette betyr at et unntak for

¹² Se <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2026-06-19-62>

¹³ Se <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2022-03-04-7>

¹⁴ https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-87-ls-20252026/id3153535/?q=b%C3%B8ter&ch=16#ved4_ch1

Mantena Komponent ikke bare vil bli vurdert isolert, men kan bli en del av en større granskning av statsstøtte til norsk jernbanevedlikehold.

3. *Bøteleggingsmyndighet*. ESA kan ilegge overtredelsesgebyr og tvangsmulkt direkte overfor foretak som ikke etterkommer opplysningsplikter. Dette er en svært viktig endring. Tidligere var det bare staten som kunne sanksjoneres. Dette betyr at også selskaper som Mantena kan bli ilagt store bøter dersom de ikke gir ESA den informasjonen de etterspør i en eventuell granskning.

Hvis Mantena Komponent skulle bli skjermet fra anbud og i stedet få en direktetildeling eller annen særbehandling fra staten, vil dette mest sannsynlig bli oppfatta som at selskapet mottar en fordel som kan utgjøre offentlig støtte (statsstøtte). Det er nettopp slik statsstøtte den reviderte prosedyreforordningen skal overvåke. En beslutning om å skjerme Mantena fra anbud kan dermed utløse en vurdering av om det foreligger ulovlig statsstøtte. Dette gjør det «risikabelt» for norske myndigheter å forsøke seg på en slik skjerming, da de må forvente en svært grundig granskning fra ESA, med de sanksjonsmulighetene som følger av det.

Dette betyr ikke at ESA nødvendigvis vil foreta slike undersøkelser i vårt tenkte tilfelle. Men organet har nå retten og muligheten til å gjøre det på eget initiativ. Selv om dette ikke tilsier at ESA vil finne noe hos Mantena som ugyldiggjør motiveringen for overføring til annet departement eller beredskapsmessige unntak fra EØS-regelverket, så er det sannsynlig at denne inngripende kontrollmuligheten som nå ligger hos ESA får en bremsende effekt.

Frykten for å foreta seg noe som kan komme i konflikt med EØS-reglene er sterkt til stede i norske departementer og forvaltningsorganer. Et ESA som på egen hånd kan gå inn og foreta kontroller hos de aktører de måtte ønske, bidrar neppe til å dempe denne frykten for å gjøre noe «galt» i forhold til EØS-regelverket. Snarere tvert imot.

Beredskapshensyn

EØS-avtalens generelle sikkerhetsunntak

EØS-avtalen inneholder bestemmelser som tillater en avtalepart å treffe tiltak som anses vesentlige for sikkerheten. Dette er unntak¹⁵ som kan påberopes «dersom alvorlige økonomiske, samfunnsmessige eller miljømessige vanskeligheter som kan vedvare, er i ferd med å oppstå i en sektor eller innen et distrikt» (art. 112).

Ordlyden gir ikke dekning for et varig unntak for et vedlikeholdsverksted under normale forhold. Denne «nødbremsen» er midlertidig i sin karakter: «*Slike beskyttelsestiltak skal med hensyn til omfang og varighet begrenses til det som er strengt nødvendig for å rette opp situasjonen.*»

Sikringsforskriften

Norge har også innført egen forskrift om nasjonal beredskap på jernbane (Sikringsforskriften),¹⁶ som skal sikre at jernbanevirksomheter har beredskap for å kunne bidra med jernbanetjenester i ekstraordinære situasjoner, krise og krig. Denne forskriften opererer innenfor rammene av EØS-avtalen og kan gi grunnlag for å opprettholde kritiske funksjoner.

¹⁵ EØS-avtalens artikkel 112

<https://lovdata.no/avtale/avt-1992-05-02-1/a112>

¹⁶ Se Sikringsforskriften

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-01-19-100?q=forskrift%20om%20sikkerhetstiltak%20p%C3%A5%20jernbane>

«§ 7-1. Beredskap

Jernbanevirksomheten skal ha beredskap for hendelser som følge av, eller trussel om, tilsiktede uønskede handlinger. Beredskapen skal være dimensjonert på grunnlag av risikovurderinger og beredskapsanalyser og være beskrevet i beredskapsplaner.»

Bane NOR skal samordne beredskapen og SJT skal føre tilsyn. Forskriften gjelder for arbeid rettet mot terror, sabotasje og trussel om dette. Forskriften gjelder også arbeid rettet mot hærværk og tyveri med særlig stort skadepotensiale. Ordlyden gir neppe grunnlag for en alminnelig vedlikeholdsberedskap som kunne innebære full nasjonal styring med togunderstell og kritiske komponenter som tilsidesetter de alminnelige konkurransereglene. Dette måtte i så fall være spesifikt grunnlagt i beredskapsanalyser og -planer som forfatterne av dette notatet ikke har kjennskap til.

EØS-avtalens artikkel 123

Denne artikkelen i EØS-avtalen gir nasjonale myndigheter anledning til å handle på egen hånd i en krisesituasjon. I lys av dagens spente internasjonale situasjon kan artikkel 123 c) muligens påberopes av myndighetene for å gjøre et unntak for vedlikeholdstjenester for togmateriell. Men da måtte myndighetene, slik vi tolker det, offisielt erklære at krigstrusselen er overhengende. Det har ikke skjedd. Heldigvis, får vi legge til. Artikkel 123 c) lyder slik:

«Bestemmelsene i denne avtale skal ikke hindre en avtalepart i å treffe tiltak:

c) som den anser vesentlig for sin sikkerhet i tilfelle av alvorlig indre uro som truer den offentlige orden, i krigstid eller ved alvorlig internasjonal spenning som innebærer en fare for krig, eller for å oppfylle forpliktelser den har påtatt seg med sikte på å opprettholde fred og internasjonal sikkerhet.»

Det er ikke sannsynlig ESA eller EFTA-domstolen vil godta at Mantena Komponent gis en nasjonal enerett på slikt vedlikehold med henvisning til artikkel 123, med mindre det faktisk skulle oppstå en krise- eller krigslignende situasjon.

En restriksjon på fri konkurranse, som å skjerme en virksomhet fra anbudskonkurranse, er i enkelte tilfeller akseptert i EØS-retten dersom den er begrunnet i et legitimt formål og er forholdsmessig. Hva som er legitime formål, er utviklet i rettspraksis om tvingende allmenne hensyn som blant annet inkluderer offentlig sikkerhet. Det faller utenfor rammen av dette notatet å gjennomgå rettspraksis rundt dette.

Kort oppsummert

For at Mantena Komponent Grorud skal kunne skjermes, må følgende etter EØS-retten samtidig være oppfylt:

1. Det må foreligge en vesentlig nasjonal sikkerhetsinteresse som gjør at bare dette verkstedet kan utføre oppgaven
2. Unntaket må være proporsjonalt – det vil si at det ikke går lengre enn nødvendig
3. Begrunnelsen må tåle EØS-tilsynets prøving – Norge må kunne dokumentere at vilkårene er oppfylt

Under gjeldende lov- og regelverk er Mantena Komponentets stilling som eneste norske verksted for enkelte komponenter og togunderstell relevant, men neppe tilstrekkelig for unntak. Det må i tillegg sannsynliggjøres at bortfall av verkstedets særstilling utgjør en reell trussel mot samfunnssikkerheten, og at dette ikke kan løses gjennom andre tiltak (f.eks. beredskapslagre, kompetanseoverføring, eller langsiktige avtaler med andre aktører).

Både i Norge og EU foregår det løpende prosesser med særlig fokus på forsvar og sivil-militær beredskap. Generelt ser det ut til å være vilje til større fleksibilitet og høye terskelverdier som gir myndighetene noe mer handlingsrom til å foreta direkte anskaffelser på disse områdene. Imidlertid har vi ikke funnet dokumentasjon på at jernbane og alminnelig jernbanevedlikehold vil falle inn under slike beredskapsvurderinger, annet enn det som måtte ha militær karakter og betydning.

Regelverk i endring

Avslutningsvis bør nevnes at EU stadig kommer med nytt regelverk som skal «ivareta europeisk sikkerhet», noen ganger i form av lover og beslutninger som står i motstrid til konkurransefundamentet unionen ellers bygger på. Eksempler er hvordan EU stadig letter på statsstøttereglene for å få mer fart på sin «grønne omstilling» og uavhengighet fra bl.a. russisk energi.

«Vi vil bygge motstandskraft mot hybride trusler ved å forbedre beskyttelsen av kritisk infrastruktur, styrke cybersikkerheten, sikre transportknutepunkter og havner og bekjempe nettrusler», heter det i EU-kommisjonens framlegg til sikkerhetsstrategi, «Protect EU»¹⁷, der også transportsikkerhet er omtalt. Det er ikke utenkelig at EU kan komme til å gi nasjonalstatene større direkte kontroll over kritiske deler av infrastrukturen begrunnet med ytre og indre trusler. På noen utvalgte områder kan det ikke utelukkes at de mest rigide markedsreglene og anbudskravene blir myknet opp, hvis EU-kommisjonen mener det er nødvendig for å styrke den industrielle basisen og beredskapen. Det vil i så fall få virkning i hele EØS-området.

EU-kommisjonen har nettopp fremmet forslag til nytt anskaffelsesregelverk, og tar sikte på å vedta en forordning i stedet for dagens direktiver.¹⁸ Forordningen skal erstatte de tre hoveddirektivene på anskaffelsesområdet, dvs. anskaffelsesdirektivet for offentlig sektor, forsyningsvirksomhetsdirektivet og konsesjonskontraktdirektivet. Forhandlinger skal tillates generelt, ikke bare i særskilte prosedyrer, ifølge Stortingets EU/EØS-informasjon 17. september i år.¹⁹ Dette er et markant brudd med tradisjonelle krav til åpne offentlige anbudsprosedyrer.

Nytt er også større vektlegging av sikkerhet og motstandsdyktighet, med særlige krav knyttet til kritisk infrastruktur for å sikre diversifiserte forsyningskjeder, forsyningssikkerhet og kriseberedskap. Norske myndigheter vil antakelig raskt ta skritt for å tilpasse seg nytt regelverk, kan hende allerede før det blir vedtatt i EU og som formell del av EØS-avtalen. Ifølge informasjonen fra Stortinget ber Næringsdepartementet om innspill innen 6. oktober. Vi har ikke studert forslaget fra EU-kommisjonen inngående, men noterer at «den geopolitiske betydning av offentlige anskaffelser» blir fremhevet.

1. juli 2026 trådte flere endringer i det norske anskaffelsesregelverket i kraft, angivelig for å styrke reglene om samfunnshensyn.²⁰ Det er ikke umiddelbart åpenbart hva denne styrkingen består i. Nærings- og fiskeridepartementet jobber med å utarbeide nytt nasjonalt regelverk, antakelig for å ligge i forkant av nytt EU-regelverk, noe som i prinsippet gir noen påvirkningsmuligheter.

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0148&qid=1747852533412>

¹⁸ Press release: Commission proposes simpler and more strategic Public Procurement rules
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_1817

¹⁹ Stortingets EU/EØS-nytt: Ny anskaffelsesforordning – Public Procurement Act
<https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/EU-EOS-informasjon/EU-EOS-nytt/2026/eueos-nytt---17.-september-2026/ny-anskaffelsesforordning--public-procurement-act>

²⁰ regjeringen.no 21/04/26. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-anskaffelsesregelverket/id3156716/?expand=factbox3156719>

Forsvarsdepartementet forbereder også en ny forsvars- og sikkerhetslov. Lovforslaget vil gjelde alle statens anskaffelser på forsvars- og sikkerhetsområdet – bl.a. av våpen, ammunisjon, krigsmateriell, teknologi og andre viktige tjenester.²¹

I den grad jernbanedrift går inn under «andre viktige tjenester», kan det gi anledning for Verkstedarbeiderforeninga og NJF til å fremme sine synspunkter under høringsprosessen. I siste omgang er det opp til de politiske myndighetene å utfordre, fortolke eller «tøye» EØS-regelverket, for eksempel ved å vise til nasjonale beredskapshensyn.

Oslo, 15. oktober 2026

Jan R. Steinholt, tidligere utreder i Nei til EU.

Jurist og utredningsleder i Nei til EU, Morten Harper, har bistått ved utarbeidelsen av dette notatet.

²¹ Wikborg | Rein «Forslag til ny lov om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser»
<https://www.wr.no/aktuelt/forslag-til-ny-lov-om-forsvars-og-sikkerhetsanskaffelser>