

Bane NOR SF  
Postboks 4350  
2308 HAMAR

Postboks 7113 St. Olavs plass  
NO-0130 Oslo

Att.: Elling Olav Longva

Besøksadresse:  
Karl Johans gate 41 B, Oslo  
Telefon: 22 99 59 00  
Telefaks: 22 99 59 03  
post@sjt.no  
www.sjt.no

Saksbehandler: Kemal Zulovic, 22995958  
Vår ref.: 20/1555-32 FELLES-70  
Deres ref.:  
Dato: 07.07.2021

## **Veiledning – Bane NORs forslag til nye avgifter basert på direkte kostnad beskrevet i rapport oversendt til SJT 2. juni 2021**

### **1. Innledning**

Statens jernbanetilsyn (SJT) viser til brev av 2. juni 2021, med vedlagt rapport, hvor Bane NOR SF (Bane NOR) ber om veiledning fra SJT i forbindelse med Bane NORs arbeid med å revidere avgifter basert på direkte kostnad. I brevet ber dere om veiledning relatert til fem spesifikke punkter, som både gjelder hvordan regelverket er å forstå og om Bane NORs forslag er i henhold til regelverket. På side tre i den oversendte rapporten står det at prisene omtalt i rapporten vil inngå i høringen av Network Statement 2023 og vil være gjeldende fra ruteplan 2023. Videre viser vi til møte med Bane NOR 25. juni 2021. I møtet presenterte professor Christian Riis sine økonomifaglige vurderinger av Bane NORs rapport.<sup>1</sup> Oeconomica DA (Oeconomica) ved Christian Riis har etter oppdrag fra SJT bistått i arbeidet med å gjennomgå rapporten. Vi viser også til tidligere innspill og veiledning om avgifter basert på direkte kostnader, senest i brev av 16. mars 2021.

I henhold til jernbaneforskriften<sup>2</sup> § 6-2 (3) skal avgiftene for bruk av tjenester i den minste pakken, jf. § 4-1, og for tilgang til jernbaneinfrastruktur som knytter sammen serviceanlegg, fastsettes til kostnaden som oppstår som en direkte følge av den enkelte togtjenesten. Forordning<sup>3</sup> (EU) 2015/909 angir nærmere bestemmelser om hvordan de direkte kostnadene skal beregnes. Forordningen er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen, men som tidligere opplyst om er det forventet at den tas inn i nær fremtid.

I det følgende svarer vi på de spesifikke spørsmålene dere tar opp i brevet og kommenterer ellers på innholdet i rapporten som vi finner særlig vesentlige med hensyn til beregning av avgifter i henhold til regelverket.<sup>4</sup> Vi understreker at selv om vi ikke omtaler andre spesifikke forhold, betyr ikke det at vi anser forholdet for å være i tråd med regelverket. Bane NOR har et

<sup>1</sup> Presentasjonen til professor Riis ble oversendt Bane NOR 24. juni 2021, men er for ordens skyld også vedlagt dette brevet.

<sup>2</sup> Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. av 20. desember 2016 nr. 1771.

<sup>3</sup> Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2015/909 av 12. juni 2015 om metode for beregning av direkte kostnader som følge av jernbanedriften.

<sup>4</sup> Siden ny jernbaneforskrift fastsettes snarest/allerede er fastsatt, presiserer vi at denne veiledningen er like aktuell etter ny jernbaneforskrift som etter tidligere forskrift.

selvstendig ansvar for å sikre at infrastrukturavgiftene som dere krever inn er beregnet i samsvar med gjeldende regler. Dette brevet inneholder videre ingen form for forhåndsgodkjenning eller klarering fra vår side. Vi vil på ethvert tidspunkt kunne føre tilsyn med forhold som er nevnt i brevet og rapportutkastet, enten på eget initiativ eller som følge av en klage, i henhold til våre oppgaver som markedsovervåker etter jernbaneforskriften kapittel 11.

## **2. Overordnet tilbakemelding**

Etter å ha gjennomgått Bane NORs rapport, har vi identifisert en generell overordnet kommentar om beskrivelse av metode og dokumentasjon av beregninger.

### **2.1. Bane NORs har i rapporten ikke beskrevet metoden i detalj og beregningene er ikke tilstrekkelig dokumentert**

Jernbaneforskriften § 5-2 bokstav b stiller krav om at Bane NOR i nettveiledningen må i detalj beskrive de metoder, regler og eventuelt skalaer som brukes for anvendelse av jernbaneforskriften kapittel 6 med hensyn til både kostnader og avgifter. Videre stiller jernbaneforskriften § 6-1 (2) krav om at Bane NOR skal kunne godtgjøre overfor jernbaneforetakene at avgiftene og prisene som faktureres dem er i samsvar med forskriften.

SJT kan ikke se at metodene som Bane NOR vil benytte for å beregne avgifter er beskrevet i detalj i rapporten. Dette gjør det vanskelig å etterprøve metodene og de beregnede avgiftene som fremgår av rapporten. Vi kan heller ikke se at innholdet i rapporten er tilstrekkelig til å godtgjøre overfor jernbaneforetakene at de nye avgiftene som er planlagt å faktureres dem er i samsvar med forskriften.

Videre skal Bane NOR i henhold til jernbaneforskriften § 11-4 bokstav b punkt 1 være i stand til å legge frem tilstrekkelige opplysninger om marginale/direkte kostnader og i henhold til § 11-4 bokstav b punkt 2 være i stand til å legge frem tilstrekkelige opplysninger til at de individuelle avgifter som er betalt for tjenester kan overvåkes. Etter SJTs vurdering, inneholder ikke rapporten tilstrekkelig med opplysninger til at avgiftene kan overvåkes. For at det skal være mulig, må Bane NOR i større grad dele opplysninger om hvilke data som er brukt til analysene og beregningene i rapporten, samt informere om det konkrete kostnadsgrunnlaget som rapporten baserer seg på. Data og relevant kostnadsgrunnlag, bør derfor vedlegges rapporten. SJT viser til at Bane NOR gjennom avgiften basert på direkte kostnad kun har anledning til å dekke kostnader som er relatert til levering av den minste pakken med tjenester, jf. jernbaneforskriften § 4-1.

## **3. Veiledning relatert til konkrete spørsmål fra Bane NOR**

### **3.1. Bane NORs forslag til bruk av beregningsmetoder**

Bane NOR ber om bekreftelse på at deres forståelse av bruk av økonometrisk metode og teknisk kostnadsmodellering etter forordning (EU) 2015/909 er riktig og på at forordningen åpner for å benytte en kombinasjon av beregningsmetoder.

Videre ønsker Bane NOR tilbakemelding på om deres metoder for å beregne direkte kostnad når det gjelder kostnader til vedlikehold av infrastrukturen, avskrivningskostnader og kostnader til ruteplanlegging er i henhold til regelverket.

### **3.1.1. Bane NORs forståelse av forordning (EU) 2015/909**

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt forordning (EU) 2015/909 åpner for å benytte økonomiske metoder og teknisk kostnadsmodellering, viser SJT til artikkel 6 i forordningen:

*By derogation to Article 3(1) and the first sentence of Article 5(1), the infrastructure manager may calculate direct unit costs by means of robustly evidenced econometric or engineering cost modelling, provided it can demonstrate to the regulatory body that the direct unit costs include only direct costs incurred by the operation of the train service and, in particular, do not include any of the costs referred to in Article 4. The regulatory body may request the infrastructure manager to calculate for comparison direct unit costs in accordance with Article 3(1) and Article 5(1) or by means of cost modelling in accordance with the first sentence.*

I henhold til forordningens artikkel 6, kan Bane NOR benytte økonomiske metoder og teknisk kostnadsmodellering for å beregne direkte kostnader under gitte forutsetninger. Den første forutsetningen er at metodene og modellene Bane NOR benytter er «robustly evidenced». Den andre er at Bane NOR klarer å godtgjøre at avgiftene som beregnes ikke inkluderer noen av kostnadene nevnt i forordningens artikkel 4. Vi kommer tilbake til betydningen av «robustly evidenced» nedenfor når vi gir tilbakemelding på bruk av beregningsmetoder.

Videre sier forordningens fortale punkt 14 at:

*Different forms of econometric or engineering modelling might offer a higher degree of precision in calculating direct costs or marginal costs of the use of infrastructure. However, cost modelling requires a higher level of data quality and expertise than methods based on deducting from the full costs certain non-eligible cost categories. Moreover, regulatory bodies may not yet be able to verify the compliance of a concrete calculation with the provisions of Directive 2012/34/EU. Consequently, where these higher requirements are met, the infrastructure manager should be given the right to calculate direct costs on the basis of econometric or engineering modelling or a combination of both.*

Fortalen punkt 14 gir uttrykk for at det stilles høye krav for bruk av økonomiske metoder og teknisk kostnadsmodellering, særlig når det gjelder datakvalitet og ekspertise, og at de kun kan benyttes når de høye kravene er tilfredsstillt. Videre gir fortalen uttrykk for at det kan benyttes en kombinasjon av beregningsmetoder, men da gitt at de høye kravene for hver beregningsmetode er oppfylt.

Svaret på Bane NORs spørsmål er derfor at forordningen åpner for å benytte økonomiske metoder, teknisk kostnadsmodellering eller en kombinasjon av beregningsmetoder, gitt at det gjøres på en måte som oppfyller regelverkets krav, herunder både kravene i jernbaneforskriften og forordningen. Selv om svaret på Bane NORs spørsmål er ja, er SJT usikre på om Bane NOR klarer å oppfylle de høye kravene basert på det som er beskrevet i rapporten.

### **3.1.2. Bane NORs bruk av økonomisk metode for kostnader til vedlikehold av infrastruktur**

Som nevnt stiller artikkel 6 i forordning (EU) 2015/909 krav om at den økonomiske metoden og modellen som benyttes må være «robustly evidenced» og punkt 14 i fortalen gir uttrykk for at

bruk av økonometrisk metode krever høy kvalitet på dataene som benyttes. En «robust» metode vil ifølge økonometrisk teori være en velprøvd og anerkjent metode, som er upåvirket av endringer i variabler, parametere og forutsetninger som den bygger på.<sup>5</sup> I praksis vil det blant annet bety at metoden og modellen som benyttes er godt faglig forklart og begrunnet, inkludert at det er tatt stilling til svakheter og usikkerhet forbundet ved dem, at anerkjente tester for robusthet fra anvendt økonometri er oppfylt og at dataene som blir brukt er av tilstrekkelig høy kvalitet. Som nevnt innledningsvis, har Oeconomica ved Christian Riis gått gjennom Bane NORs rapport. På et overordnet nivå, har Riis gitt uttrykk for at Bane NORs beregninger er utilstrekkelig forklart og at det ikke foreligger dokumentasjon av dataene som er brukt. Når det gjelder bruk av økonometrisk metode, har Riis uttalt at det er uklart hva regresjonen til Bane NOR fanger opp og han har pekt på en del momenter som tyder på at metoden og modellen ikke er tilstrekkelig robust.

For det første, legger Bane NOR opp til å beregne en direkte kostnad for hele jernbanenettet, men det er ikke tatt tilstrekkelig stilling til i hvilken grad avgiftene bør differensieres mellom baneområder/strekninger. Dataene som er brukt, er trolig strekningsspesifikke siden det neppe er noe variasjon i de tekniske høyresidevariablene over en kort tidshorisont. Dersom ulike tekniske egenskaper har stor betydning for de direkte kostnadene, bør den økonometriske analysen tilstrebe å fange opp denne variasjonen. I den forbindelse viser både Riis og SJT til Jernbaneverkets oppsummeringsrapport «*Kjørevegsavgift for norsk jernbane*» av 2014 hvor det ble antatt at slitasjeeffekten som én brutto tonnkilometer gir opphav til varierer over forskjellige strekninger på grunn av ulike egenskaper ved infrastrukturen. Bane NOR har imidlertid i forelagte rapport ikke tatt stilling til hvorvidt dataene tilsier at avgiften bør differensieres mellom baneområder/strekninger. Vi stiller derfor spørsmål ved om det metodemessig er korrekt at det kun skal beregnes en direkte kostnad som er lik for hele jernbanenettet. Hva som er riktig, avhenger etter vår vurdering av egenskapene til de dataene som dere benytter til de økonometriske beregningene. Vi viser til at bakgrunnen for at forordning (EU) 2015/909 åpner opp for bruk av økonometrisk metode er at det skal legges til rette for beregninger som har en større grad av presisjon, blant annet gjennom differensiering av kostnader/avgifter, enn det som følger av forordningsmetoden. Når Bane NOR ikke synes å ha tatt stilling til om det bør differensieres mellom baneområder/strekninger, kan det også stilles spørsmål ved om dataene som dere har benyttet til de økonometriske beregningene er av tilstrekkelig høy kvalitet. Dette som følge av at det kan synes som at datasettet dere har benyttet i regresjonen i rapporten er for snevert til å identifisere forskjellene mellom strekninger.

For det andre, nevner Bane NOR på side 8 i den oversendte rapporten at:

*Noen av de tekniske variablene ga «feil» fortegn i forhold til hva en skulle forvente a priori. Dette gjelder variablene tunneler, bruer og elektrifisering. Disse kontrollvariablene ble derfor utelatt fra modellen.*

Riis har pekt på at Bane NOR i rapporten ikke drøfter hvilken betydning dette kan ha for robustheten til modellen. SJT anbefaler Bane NOR å undersøke bakgrunnen for fortegnseffektene nærmere, da de kan være tegn på at Bane NORs metode og beregninger ikke er tilstrekkelig robuste.

---

<sup>5</sup> SJTs brev av 1. juni 2017 med høringsinnspill til implementeringsplan for infrastrukturavgifter, side 4.

For det tredje, har Riis pekt på at prisindeksen i Bane NORs modell har en ekstremt høy elastisitet<sup>6</sup> og at det er uklart hva den konkret fanger opp. En potensiell forklaring på hva den fanger opp, kan være en eller flere av usikkerhetsmomentene som gjelder bruk av vedlikeholdskostnader til å beregne direkte kostnad som nevnes på side 19 i Jernbaneverkets oppsummeringsrapport fra 2014.<sup>7</sup> SJT er av den oppfatning at særlig to av usikkerhetsfaktorene fortsatt er like relevante i dag som i 2014, og at Bane NOR bør undersøke de nærmere (som også anbefalt i Jernbaneverkets oppsummeringsrapport):

- Det er usikkert i hvor stor grad vedlikeholdskostnader representerer faktisk slitasje. Dersom bevilgninger til vedlikehold på forskjellige baneområder gis uten sammenheng med slitasjen på linjen, vil ikke vedlikeholdskostnader være en god tilnærming til å kvantifisere slitasje, slik som forutsatt.
- Det er usikkerhet knyttet til hvorvidt sammenhengen mellom vedlikeholdskostnader og transportarbeid faktisk er sann. Selv om vedlikeholdskostnader økte over analyseperioden, behøver dette ikke skyldes økningen i transportarbeidet. En annen mulig forklaring kan f.eks. være at det er prøvd å innhente vedlikeholdsetterlepet gjennom økte bevilgninger.

Når det gjelder beskrivelsene av robusthet som Bane NOR faktisk har med i rapporten, ser SJT at Bane NOR legger stor vekt på determinasjonskoeffisienten  $R^2$  i sitt valg av modell.<sup>8</sup> SJT påpeker at modellen(e) Bane NOR har valgt inneholder relativt mange kontrollvariabler, hvorav regresjonsresultatene viser at en av dem ikke er signifikant<sup>9</sup>. Siden  $R^2$  har den egenskapen at den i praksis alltid øker jo flere forklaringsvariabler som legges til i modellen, er det vanlig å beregne en justert  $R^2$  for å kunne ta stilling til om en forklaringsvariabel bør tas med i en modell eller ikke.<sup>10</sup> Videre er det ikke uvanlig at  $R^2$  får en verdi som er høyere enn 0,9 når dataene som analyseres er tidsserier. Det gjør at  $R^2$  ikke er et godt verktøy for å velge mellom modeller som analyserer tidsserier.<sup>11</sup> Siden vi ikke kan se at Bane NOR har benyttet en justert  $R^2$  (eller tilsvarende) i rapporten, er vi usikre på om  $R^2$ -resultatene til Bane NOR kan vektlegges i denne sammenheng. Vi viser for øvrig til at det ikke er et mål i seg selv å finne en modell med en størst mulig verdi for  $R^2$ . Det som er viktig, er å forklare hvorfor det er riktig at kontroll- og forklaringsvariabler tas med eller ikke, forklare sammenhengen i modellen og hva det er den forklarer. Som nevnt fant Riis det uklart hva regresjonen til Bane NOR fanger opp.

### **3.1.3. Bane NORs bruk av teknisk kostnadsmodellering for avskrivningskostnader**

Innledningsvis ønsker SJT å poengtere at avskrivningskostnader er rene regnskapsmessige kostnader som det i utgangspunktet ikke er naturlig å anta at varierer vesentlig med produsert volum per år. Formålet med avskrivninger er å gi et uttrykk for regnskapsperiodens forbruk av anleggsmidler med begrenset økonomisk levetid.<sup>12</sup> En annen måte å si det på er at avskrivninger skal fordele en varig eiendels verdi over flere regnskapsperioder, slik at kostnaden i hver periode tilsvarer verdifallet i perioden. I den oversendte rapporten informeres

<sup>6</sup> Elastisitet i denne sammenheng er enklest forklart som en prosentvis endring i kostnader, sett i forhold til en endring på én prosent i egenskapene i som antas å påvirke kostnadene, for eksempel en endring på én prosent i transporten som utføres på jernbanenettet.

<sup>7</sup> Usikkerhetsmomentene knyttet til bruk av vedlikeholdskostnader som nevnes i oppsummeringsrapporten er for øvrig interessante i seg selv da Bane NOR ikke drøfter de i den oversendte rapporten.

<sup>8</sup>  $R^2$ , determinasjonskoeffisienten, er et mål på forklaringsgrad eller predikasjonskraft og varierer mellom 0 og 1.  $R^2$  sier noe om hvor mye av variasjonen i den avhengige variabelen som kan forklares av forklaringsvariablene.

<sup>9</sup> Bane NORs regresjonsresultater på side 9 i den oversendte rapporten viser at resultatet for kontrollvariabelen «antall kurver < 300 meter» er ikke signifikant.

<sup>10</sup> Brooks, C. (2008), *Introductory Econometrics for Finance*, Cambridge University Press, andre utgave, side 110.

<sup>11</sup> Brooks, C. (2008), *Introductory Econometrics for Finance*, Cambridge University Press, andre utgave, side 110.

<sup>12</sup> <https://snl.no/avskrivning>

det om at Bane NOR benytter lineære avskrivninger, noe som betyr at Bane NORs driftsmiddel avskrives med like store beløp hvert år over eiendelenes økonomiske levetid.

Etter SJTs vurdering må Bane NOR kunne godtgjøre særskilt at avskrivningskostnadene faktisk varierer med transportmengden på jernbanenettet og at avskrivningskostnaden som Bane NOR legger opp til å belaste jernbaneforetakene faktisk er kostnader som oppstår som en direkte følge av den enkelte togtjeneste. SJT viser til at avskrivningskostnader er listet opp i forordning (EU) 2015/909 artikkel 4 første ledd bokstav n som kostnader som ikke kan tas med i beregningen av direkte kostnad, såfremt de ikke er «*determined on the basis of real wear and tear of infrastructure due to the train service operation*». Bakgrunnen for denne klargjøringen i forordningen er en dom i EU-domstolen fra 2013, sak C-512/10, hvor det i punkt 84 i dommen står:

*Finally, since it is determined, not on the basis of the actual wear of the infrastructure attributable to traffic, but with reference to accounting rules, depreciation cannot be viewed as being directly incurred as a result of operating the train service.*

Med utgangspunkt i hva som faktisk er det vanlige formålet med avskrivningskostnader og hvordan de brukes, klargjøringen i forordning (EU) 2015/909 artikkel 4 første ledd bokstav n og punkt 84 i EU-dom C-512/10, vurderer SJT at Bane NOR kun har anledning til å inkludere avskrivningskostnader i beregningen av de direkte kostnadene når det kan godtgjøres at de er fastsatt på grunnlag av faktisk slitasje på infrastrukturen som følge av driften av togtjenesten. Etter SJTs oppfatning må Bane NOR for å godtgjøre at det er tilfellet gi en detaljert beskrivelse av metoden og beregningene som er benyttet. Vi kan ikke se at beskrivelsene i den oversendte rapporten er tilstrekkelige for det formålet.

Bane NORs beslutning om å inkludere avskrivningskostnader i sin beregning av direkte kostnader, reiser en rekke problemstillinger som Bane NOR må vurdere grundig. For det første må det sikres at avskrivningskostnadene ikke inneholder noen av kostnadene/avskriver noe som er nevnt i artikkel 4 første ledd. På side fem i rapporten, har Bane NOR satt opp en kostnadsoversikt som viser resultatet av Bane NORs gjennomgang av forholdet mellom kvalifiserte og ikke-kvalifiserte kostnader. For avskrivninger er resultatet at Bane NOR vurderer at ca. 1,6 milliarder kroner av det totale beløpet på ca. 5,3 milliarder kroner er kvalifiserte kostnader. Videre skriver Bane NOR på side 13 i rapporten:

*De regnskapsmessige avskrivningene er hentet fra Bane NORs regnskapssystem Agresso. Tall for 2020 er benyttet. Avskrivningene er fordelt etter hvilken type infrastruktur arbeidene er knyttet til. Basert på ekspertvurderinger og beste internasjonale praksis er følgende infrastruktur antatt å bli påvirket av trafikken: Overbygning, underbygning, signal, kontaktledning (KL) og elkraft. En del av disse avskrivningene er knyttet til deler av infrastrukturen som ikke blir påvirket av trafikken. Dette gjelder f.eks. omformerstasjoner, master, tekniske rom, sikringsanlegg og planoverganger. De regnskapsmessige avskrivningene er justert slik at de ikke-kvalifiserte kostnadene er trukket ut.*

Selv om Bane NOR har gjort en vurdering av hva som kan regnes som kvalifiserte kostnader når det gjelder avskrivninger, anser vi at det basert på opplysningene i rapporten ikke er mulig å etterprøve Bane NORs vurderinger. Til det inneholder rapporten alt for lite detaljerte beskrivelser.

For det andre, må Bane NOR sikre at verdien av de anleggsmidlene/eiendelene som skal avskrives er riktig fastsatt og i tråd med forordningens artikkel 3 tredje ledd:

*Asset values used for the purpose of calculating direct costs on a network-wide basis shall be based on historic values or, where such values are not available or where current values are lower, on current values. Historic values of the assets shall be based on the amounts paid and documented by the infrastructure manager at the time of acquisition of these assets. In case of a debt relief, whereby all or part of the infrastructure manager's debts have been assumed by another entity, the infrastructure manager shall attribute a relevant part of the debt relief to reduce its asset values and the corresponding direct costs on a network-wide basis. By derogation from the first sentence, the infrastructure manager may apply values including estimated values or current values or replacement values if they can be transparently, robustly and objectively measured and duly justified to the regulatory body.*

Bane NOR skriver i rapporten på side 13 at regnskapet er basert på lineære avskrivninger ved bruk av regnskapsmessige avskrivningstider for ulike anleggsgrupper og historisk verdi. Vi kan derimot ikke se at det er beskrevet hvordan Bane NOR har kommet frem til de historiske verdiene eller hvilke konkrete anlegg det er som avskrives, utover at det er snakk om overbygning, underbygning, kontaktledning, lavspenning og signal. SJT viser til at artikkel 3 tredje ledd i forordningen legger opp til at gjenanskaffelsesverdi (current value) skal benyttes når den er lavere enn den historiske verdien. Vi ber Bane NOR merke seg at i den endrede jernbaneforskriften som trådte i kraft 30. juni 2021 er det tatt inn en ny bestemmelse i § 6-1(3) som inneholder et nytt krav om registerføring av aktiva med videre som Bane NOR må oppfylle:

*Infrastrukturforvalter skal utarbeide og ajourføre et register over sine aktiva og de aktiva de har ansvar for å forvalte, som kan anvendes til å vurdere hvilken finansiering som kreves for å reparere eller skifte dem ut. Dette skal ledsages av nærmere opplysninger om utgifter til fornying og oppgradering av infrastrukturen.*

For det tredje, må Bane NOR fastsette en metode, enten basert på forordningsmetoden, økonometrisk metode eller teknisk kostnadsmodellering, for å beregne den direkte avskrivningskostanden som oppstår som en følge av den enkelte togteneste. Metoden må beskrives i detalj, jf. jernbaneforskriften § 5-2 bokstav b. Bane NOR oppgir at de har benyttet teknisk kostnadsmodellering for avskrivningskostnader, men etter SJTs vurdering er ikke Bane NORs metode beskrevet i detalj i den oversendte rapporten, og det er av den grunn vanskelig å etterprøve den. Vi viser til omtale av dette i punkt 3.1.1 over.

Basert på de beskrivelsene som er i rapporten, har både Riis og SJT identifisert uklarheter og potensielle mangler som gir bekymring for om avskrivningskostnaden faktisk representerer direkte kostnad for den enkelte transporttjeneste på en god måte. Vi peker blant på følgende:

- Om avskrivningstiden som Bane NOR benytter samsvarer med teknisk levetid (enten den er betinget på null trafikk eller forventet trafikk).
- Det fremgår ikke av Bane NORs beregninger hva som måles/estimeres og hvilke data som er brukt i forbindelse med estimeringen fremgår ikke av rapporten.
- Det er en fare for dobbelttelling av kostnader når Bane NOR legger inn avgiftskomponenter for å dekke både vedlikeholdskostnader og avskrivninger. Ut ifra

- Bane NORs beskrivelser i rapporten, fremstår det som at beregningene hviler på en implisitt forutsetning om at vedlikehold ikke påvirker levetid, noe som kan virke urimelig.
- Beregningene i rapporten synes å være basert kun på data fra regnskapsåret 2020, noe som ble bekreftet i møtet med Bane NOR 25. juni. Det er derfor uklart hvordan det vil bli tatt hensyn til fluktuasjoner i avskrivningskostnadene over tid. SJT mener en avgift basert på kostnadsdata for kun et år kan føre til at avgiftsnivået blir tilfeldig dersom avskrivningene i det aktuelle året var uvanlig høye eller lave.

De ovennevnte problemstillingene er kompliserte og er noe som Bane NOR bør vurdere nøyere.

Vi stiller derfor spørsmål ved om det er faglig forsvarlig og grunnlag for å inkludere avskrivningskostnader som en del av avgiften basert på direkte kostnader allerede fra ruteplan 2023.

Etter SJTs oppfatning bør Bane NOR først beskrive i detalj metoden som dere vil benytte for å beregne avskrivningskostnader. Metoden bør så sendes på en grundig høring til aktuelle og potensielle søkere og jernbaneforetak i bransjen for å innhente, vurdere og kunne ta hensyn til deres innspill og kommentarer. Som tidligere nevnt har Bane NOR plikt til å både beskrive metoden som benyttes i detalj og å være i stand til å kunne godtgjøre overfor jernbaneforetak at avgiftene som faktureres dem er i samsvar med jernbaneforskriften.

SJT bemerker at selv om avskrivningskostnaden som Bane NOR ønsker å hente inn fra jernbaneforetakene i prosent er relativt beskjeden, er den i en størrelsesorden på nesten 200 millioner kroner og vil isolert sett bidra til en betydelig økning i infrastrukturavgiftene fra dagens nivå.

#### **3.1.4. Bane NORs bruk av forordningsmetoden for kostnader til ruteplanlegging**

Dere informerer om at Bane NOR planlegger å benytte forordningsmetoden for beregning av kostnader til ruteplanlegging som oppstår som en direkte følge av den enkelte togtjenesten. På side 13 i den oversendte rapporten, står det at resultatet av det er at dere har valgt å ta med 23 % av ruteplanleggingskostnadene (5,8 millioner kroner) i de direkte kostnadene. Videre opplyser Bane NOR på side 13 at operativ ruteplanlegging ikke er inkludert i de direkte kostnadene, men at dette muligens vil bli priset som en separat tjeneste.

SJT er enig i at forordning (EU) 2015/909 artikkel 3 fjerde ledd bokstav b åpner for å inkludere kostnader til ruteplanlegging i beregningen av direkte kostnader. Vi viser imidlertid til at den samme bestemmelsen sier at dette kun kan gjøres dersom infrastrukturforvalter «*can transparently, robustly, and objectively measure and demonstrate on the basis of, inter alia, best international practice that costs are directly incurred by the operation of the train service*».

SJT kan ut ifra den oversendte rapporten ikke se at Bane NOR har tilfredsstilt kravet til gjennomsiktighet, robusthet og objektivitet når de har beregnet kostnadene til ruteplanlegging som oppstår som en direkte følge av den enkelte togtjenesten. Det fremgår ikke av rapporten hvorfor Bane NOR eventuelt mener at beregningene er gjort i tråd med beste internasjonale praksis. For SJT er det særlig uklart hvordan Bane NOR har kommet frem til at andelen på 23 % av ruteplanleggingskostnadene er direkte kostnader. Etter det vi kan se av rapporten, følger Bane NORs beregninger relatert til ruteplanlegging den samme fremgangsmåten som dere har brukt når det er beregnet vedlikeholdskostnader etter forordningsmetoden. Bane NOR opplyser



der på side 12 i rapporten at «eksperter har bestemt andelene av slitasjekostnadene som er påvirket av togtrafikken», uten å beskrive nærmere hvordan ekspertene har kommet frem til andelene eller hvilken metode og kriterier de har benyttet til å bestemme de.

### **3.1.5. Merknad til Bane NORs bruk av forordningsmetoden**

Når det gjelder Bane NORs bruk av forordningsmetoden for å beregne direkte vedlikeholdskostnader, er det vår oppfatning at metoden ikke er tilstrekkelig forklart i detalj i rapporten. Det fremkommer ikke av rapporten hvilken metode og kriterier som er benyttet til å bestemme andelen av vedlikeholdskostnader som Bane NOR anser for å være direkte kostnader. Vi viser i den forbindelse til at SJT som markedsovervåker etter artikkel 6 i forordningen kan kreve at Bane NOR beregner direkte kostnader etter forordningsmetoden for å sammenligne avgifter etter denne beregningsmåten med avgiftene som vil bli resultatet ved bruk av økonometrisk metode eller teknisk modellering. Bane NOR bør derfor til enhver tid være i stand til å godtgjøre overfor SJT korrekt beregnede direkte kostnader etter forordningsmetoden, noe som forutsetter en detaljert beskrivelse av metoden Bane NOR benytter til det formålet.

### **3.2. I hvilken grad forordning (EU) 2015/909 tillater å utelate kostnader ved beregning av direkte kostnader**

Bane NOR ber om en tilbakemelding på om infrastrukturforvalter har mulighet til å utelate kostnader som i utgangspunktet er omfattet av forordning (EU) 2015/909 artikkel 3 fjerde ledd bokstav a til d. For det tilfelle at kostnader som er omfattet av bestemmelsen kan utelates, stiller dere spørsmål om infrastrukturforvalter selv kan velge hvilke kostnader som kan utelates.

Som allerede nevnt, sier artikkel 3 fjerde ledd at infrastrukturforvalter kun kan ta med kostnadene nevnt i bokstav a til d dersom infrastrukturforvalteren «*can transparently, robustly, and objectively measure and demonstrate on the basis of, inter alia, best international practice that costs are directly incurred by the operation of the train service*». Gitt at Bane NOR oppfyller det kravet, noe SJT ikke kan se av den oversendte rapporten at Bane NOR gjør, vurderer SJT at det er opp til Bane NOR selv å ta stilling til og vurdere når det er relevant å ta med kostnadene som nevnes i bokstav a til d. Etter det SJT forstår, kan det være spesielle egenskaper ved et jernbanenett som gjøre at kostnadene nevnt i bokstav a til d er mer eller mindre relevante å ta med i en infrastrukturforvalters beregninger av direkte kostnader. Eksempelvis er det ikke gitt at situasjonen nevnt i bokstav a oppstår i praksis eller at jernbanenettet som infrastrukturforvalteren forvalter er elektrifisert. SJT antar at dette er noe av bakgrunnen for at ordet «kan» benyttes i bestemmelsen.

### **3.3. Kostnadsskille for avskrivningskostnader for Ofofbanen ved beregning av gjennomsnittlige direkte enhetskostnader**

Bane NOR informerer om at det legges opp til et kostnadsskille for avskrivningskostnader for den øverste vektclassen på Ofofbanen. Dere opplyser i brevet at dere mener at hjemmelsgrunnlaget for dette er artikkel 5 andre ledd i forordningen. Bane NOR gir en nærmere beskrivelse av forslaget på side 14 i rapporten:

*Beregningene av de trafikkavhengige avskrivningene viser at det er variasjon fra strekning til strekning, der Ofofbanen skiller seg tydelig ut. Mens det for de andre banestrekningene er estimert kostnader knyttet til trafikkavhengige avskrivninger på mellom 0,2 og 6,2 kr/togkm, er den samme kostnaden 127,1 kr/togkm på Ofofbanen.*

*Hvis avskrivningskostnadene for Ofofbanen fordeles på hele jernbanenettet, og ikke avgrenses kun til Ofofbanen, vil de som trafikkerer andre strekninger måtte betale avskrivningskostnader på Ofofbanen. De høye avskrivningene henger sammen med de høye investeringskostnadene for å tilpasse strekningen til 25-30 tonn aksellast og med kortere avskrivningsperioder pga. den tunge trafikken på strekningen. Det er kun de tunge togene som har nytte av den sterkere underbygningen mv., og det er derfor kun togene i den tyngste vektclassen som får en høyere pris knyttet til avskrivninger. Den delen av prisen som er knyttet til avskrivninger vil i de to andre vektclassene være den samme på Ofofbanen som på de andre strekningene.*

SJTs forståelse av artikkel 5 andre ledd bokstav b er at den åpner for at medlemsstater kan tillate at infrastrukturforvaltere modulerer/justerer den direkte enhetskostnaden til å ta hensyn til forskjellig grad av slitasje som forårsakes på infrastrukturen som følge av forskjeller i togets vekt. Dette gjelder også de resterende parameterne som nevnes i artikkelen. Siden det i henhold til bestemmelsen må etableres en klar kobling mellom togets vekt og slitasjen som forårsakes på infrastrukturen for at en slik modulering/justering skal kunne tillates, kan ikke SJT se at det er relevant å ta hensyn til hvorvidt det aktuelle toget har behov for måten den konkrete infrastrukturen som benyttes er bygget på. Det som er relevant, er at avgiften basert på direkte kostnad fastsettes til å være lik den faktiske direkte slitasjekostnaden som oppstår av å kjøre toget på den aktuelle infrastrukturen.

Hvis det åpnes for slik differensiering, må derfor Bane NOR etter SJTs oppfatning først godtgjøre at togene i de øvrige vektclassene på Ofofbanen påfører infrastrukturen på Ofofbanen vesentlig lavere slitasjekostnader for at en slik justering av avgiftene er nødvendig. SJT kan ikke se at Bane NOR har gjort det. I rapporten står det at planen er at avgiften de to andre vektclassene på Ofofbanen skal betale vil være som på de andre strekningene. De andre vektclassene skal med andre ord ikke betale avskrivningskostnadene som gjelder for den infrastrukturen de kjører på, og det vil dermed ikke være en kobling mellom togets vekt og slitasjen som forårsakes på infrastrukturen for togene i de andre vektclassene på Ofofbanen. For SJT fremstår ikke dette å være i tråd med forordningen.

Når det gjelder den betydelig høyere avgiften som Bane NOR har beregnet for de tyngre togene på Ofofbanen, må Bane NOR kunne godtgjøre at den direkte avskrivningskostanden som oppstår som en følge av togene i den øvre vektclassen er riktig beregnet. Som allerede nevnt, har SJT innvendinger til Bane NORs metode for beregning av direkte avskrivningskostnader og viser her til punkt 3.1.3 over.

Dersom vi forstår Bane NORs riktig, er det i praksis slik at kostnadsskillet for avskrivninger for den øverste vektclassen på Ofofbanen er den eneste differensieringen av avgiften basert på direkte kostnad som Bane NOR planlegger å innføre i sin nye avgiftsordning. De to andre kostnadskomponentene, vedlikehold og ruteplanlegging, vil være de samme uansett på hvilken del av Bane NORs jernbanenett den aktuelle togtenesten kjøres på. Vi viser her til at jernbaneforskriften § 6-2 (1) krever at avgiftsordningen skal være basert på de samme prinsippene over hele jernbanenettet og at jernbaneforskriften § 6-2 (2) krever at Bane NOR anvender avgiftsordningen på en ikke-diskriminerende måte.

Etter vår vurdering, kan det ikke utelukkes at det å skille ut de tyngre togene på Ofofbanen på denne måten kan virke diskriminerende. Med dette skillet kan det fremstå som det gjelder to forskjellige prinsipper for avgifter basert på direkte kostnad, avhengig av om en togteneste

utføres på Ofofbanen eller på resten av jernbanenettet. Dette er noe som kan innebære at Bane NORs avgiftsordning ikke er basert på de samme prinsippene over hele jernbanenettet. For at det skal være anledning for Bane NOR å innføre en differensiert avgift basert på direkte kostnad som tar hensyn til forskjeller i avskrivningskostnader fra strekning til strekning, etterlyser SJT tilsvarende vurderinger for andre strekninger som de som er blitt gjort for Ofofbanen.

### **3.4. Differensiering av gjennomsnittlige direkte enhetskostnader**

Bane NOR ber om informasjon om det vil bli åpnet for differensiering/justering av direkte enhetskostnader etter forordning (EU) 2015/909 artikkel 5 andre ledd i Norge når forordningen er gjennomført i norsk rett.

Siden det i artikkel 5 andre ledd står at «medlemsstaten kan tillate», legger SJT til grunn at det er Samferdselsdepartementet som er riktig adressat for Bane NORs spørsmål her. SJT kjenner ikke til at det er tatt en beslutning om hvorvidt dette kommer bli tillatt i Norge eller ikke. Vi ønsker derimot her igjen å minne om at artikkel 5 andre ledd krever at det må etableres en klar kobling mellom forskjeller i grad av slitasje som oppstår på infrastrukturen som følge av forskjeller i parameterne som nevnes i artikkelen. Det kravet vil gjelde selv om Samferdselsdepartementet bestemmer å åpne for differensiering/justering av direkte enhetskostnader etter forordning (EU) 2015/909 artikkel 5 andre ledd i Norge.

For øvrig har vi merket oss at Bane NOR ikke vurderer differensiering etter de andre parameterne i artikkel 5, foruten togvekt. Etter tilsynets oppfatning kan det ikke utelukkes at det er like relevant å differensiere etter andre parametre, men det kan vi ikke se utfra rapporten hvorvidt Bane NOR har vurdert.

### **3.5. Innfasing for jernbaneforetak som vil oppleve en vesentlig økning i avgiftene**

Bane NOR informerer om at endringene i avgiftsordningen som fremgår av rapporten vil innebære at en del jernbaneforetak vil oppleve en vesentlig økning i avgiftene. Som en følge av det ser Bane NOR behov for en innfasingsperiode på 3 til 4 år fra tidspunktet hvor avgift basert på ny beregningsmetode innføres. Bane NOR ber om tilbakemelding fra SJT på om vi deler deres syn om hvor lang innfasingsperioden bør være for jernbaneforetak som blir omfattet av endringene i avgiftene.

Når det gjelder innfasingsplan etter forordning (EU) 2015/909, har planen for hvordan forordningen skal tas inn i norsk rett blitt endret siden SJTs tidligere høring av nasjonal forskrift. Forordningen skal nå tas inn i norsk rett «som den er», uten tilpasningstekst for Norge. Dette innebærer at kravet til, og fristen for, fremlegging av en innfasingsplan etter forordningen ikke vil gjelde i Norge. Når det er sagt, er SJT enig i at en innfasingsperiode for jernbaneforetak som vil oppleve en vesentlig økning i avgiftene er hensiktsmessig. SJT vil derfor bidra til å skape rom for en innfasingsperiode selv om reglene om innfasingsplan etter forordningen ikke gjelder. Når det gjelder selve lengden på innfasingsperioden, vil det være naturlig at den vil avhenge av størrelsen på avgiftsøkningen som de enkelte jernbaneforetak/type transporttjeneste vil oppleve. For å kunne ta stilling til lengden på innfasingen, ønsker derfor SJT konkrete typeeksempler fra Bane NOR på hvordan den nye metoden for å beregne avgifter for den minste pakke med tjenester vil slå ut for jernbaneforetak og for ulike typer transporttjenester, herunder på ulike strekninger. SJT ser det også som hensiktsmessig at vi involverer søkere og jernbaneforetak i vurderingen av behov for lengde på innfasingsperioden.

### **3.6. Avslutning**

Gitt at SJT har forstått Bane NORs rapport riktig, vil forslaget til nye beregningsmetoder for avgifter for den minste pakke medføre en total avgiftsøkning på ca. 45 %. Vi er av den oppfatning at når Bane NOR legger opp til en så stor avgiftsøkning, så blir problemstillingene vi reiser i dette brevet relatert til Bane NORs metoder og beregninger desto mer relevante. Vi oppfordrer Bane NOR til å ta hensyn til de vurderinger og innspill SJT gir i brevet, og særlig forklarer, dokumenterer og godtgjør at de planlagte avgiftene er i tråd med jernbaneforskriften og forordningen *før* avgiftsøkningene innføres.

Med hilsen

Mona Ljunggren  
Avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*

Liste over vedlegg:

1. Presentasjon fra Teams-møte 25. juni 2021.