

Bane NOR SF
Postboks 4350
2308 HAMAR

Postboks 7113 St. Olavs plass
NO-0130 Oslo

Att.:

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

Saksbehandler: Tonje Merete Andresen, 22995927
Vår ref.: 17/327-2
Deres ref.: 201600029-53
Dato: 01.06.2017

Høringsinnspill – implementeringsplan for infrastrukturavgifter

1 Innledning

Statens jernbanetilsyn viser til Bane NOR SFs (Bane NOR) brev av 25. april 2017 med høringsutkast på implementeringsplan for infrastrukturavgifter. Det vises også til møte i Samferdselsdepartementet 19. mai 2017 om infrastrukturavgifter for godstransport der det ble avtalt at den foreslåtte avgiftsordningen følges opp i senere møte mellom tilsynet og Bane NOR.

Tilsynet gir med dette sine innspill til Bane NORs høringsutkast. Det presiseres at tilsynet ikke godkjenner, eller avviser, Bane NORs tolkning av regelverket, valgte beregningsmetodikk eller foreslåtte avgiftssatser med denne uttalelsen. I det følgende vil tilsynet informere om relevant regelverk og vår forståelse av deler av dette, og orientere om elementer i høringsutkastet som vi ønsker ytterligere informasjon om fra Bane NOR i et kommende møte.

1.1 Kort oppsummering av Bane NORs foreslåtte utforming av infrastrukturavgifter

Bane NOR foreslår innføring av følgende avgiftskomponenter:

- Strekningsvise «sporpriser», eller «grunnpriser», differensiert på person- og godstrafikk. Ifølge Bane NOR er sporprisene fastsatt på grunnlag av estimerte marginalkostnader, basert på regnskaps- og trafikk tall for årene 2014-2016.
- En «kapasitetspris» for tog som benytter Oslo S og Oslotunnelen lik kr. 500. Ifølge Bane NOR er ikke avgiftssatsen basert på en samfunnsøkonomisk analyse av de eksterne kapasitetskostnadene for jernbaneforetakene, men er ment å være et signal i ruteplanprosessen.
- Påslag i sporprisen for markedssegmentene *persontransport med kjøpsavtale med Jernbanedirektoratet, persontrafikk som betjener hovedflyplassen på Gardermoen, og malm-/mineraltransporter*. Ifølge Bane NOR er påslagene basert på en vurdering av priselastisitet og betalingsevne.

Utforming av eventuelle rabatter i henhold til jernbaneforskriften¹ § 6-4 er ikke omtalt i høringsutkastet. Bane NOR oppgir at de vil arbeide med dette i høringsperioden. Bane NOR oppgir også at de vil vurdere avgiftslegging av støy som følge av gammel bremseteknologi, i henhold til jernbaneforskriften § 6-2 femte ledd.

Bane NOR foreslår en gradvis implementering av avgiftsordningen over 4 år, fra om med 1. januar 2018.

1.2 Om tilsynets rolle vedrørende infrastrukturavgifter

Statens jernbanetilsyn skal arbeide for et effektivt jernbanemarked med sunn konkurranse og likeverdige vilkår, jf. jernbaneforskriften § 11-1 første ledd.

I henhold til jernbaneforskriften § 11-1 fjerde ledd skal tilsynet påse at avgifter som er fastsatt av infrastrukturforvalter (Bane NOR) er ikke-diskriminerende og i samsvar med jernbaneforskriften kapittel 6 om avgifter for bruk av jernbaneinfrastruktur og tjenester. Infrastrukturforvalter skal videre i henhold til jernbaneforskriften § 6-1 annet ledd gi alle nødvendige opplysninger slik at tilsynet kan utføre denne oppgaven.

For at Bane NORs avgiftsordning skal være kontrollerbar for tilsynet, og forståelig og transparent for brukerne, er det hensiktsmessig at de ulike avgiftskomponentene relateres til de forskjellige bestemmelsene i jernbanelovgivningen. Det er for eksempel hensiktsmessig å ta utgangspunkt i direkte kostnad etter § 6-2 tredje ledd og legge til/trekke fra andre avgiftselementer som Bane NOR gjør bruk av, med henvisning til de relevante bestemmelsene i lovgivningen.

2 Tilsynets innspill

2.1 Relevant regelverk

Direktiv 2012/34/EU av 21. november 2012 om etablering av et felles europeisk jernbaneområde («direktivet») er det gjeldende regelverket som regulerer fastsettelse av infrastrukturavgifter i EU. Direktivet er ikke implementert i Norge, men innholdet er søkt implementert i ny jernbaneforskrift og lisensforskrift som trådte i kraft 1. januar 2017. Bestemmelser om avgifter for bruk av jernbaneinfrastruktur og tjenester er som nevnt regulert gjennom kapittel 6 i jernbaneforskriften.

Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2015/909 av 12. juni 2015 om metode for beregning av direkte kostnader som følge av jernbanedriften («forordningen») angir nærmere hvordan avgifter for tilgang til den minste pakken med tjenester i henhold til jernbaneforskriften § 4-1 skal beregnes. Forordningen er foreløpig ikke gjennomført i norsk rett, men ifølge opplysninger fra Samferdselsdepartementet forventes den implementert i løpet av 2017. Selv om forordningen dermed ikke er bindende for Bane NOR i utformingen av infrastrukturavgifter på nåværende tidspunkt, er det tilsynets oppfatning at det er formålstjenlig, blant annet av hensyn til forutsigbarhet for eksisterende og fremtidige jernbaneforetak og andre søkere, at bestemmelsene i forordningen blir hensyntatt ved utforming av den nye avgiftsordningen som skal gjelde fra 2018.

¹ Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. av 20. desember 2016 nr. 1771.

Det følger av artikkel 9 i forordningen at infrastrukturforvalter skal forelegge metoden for beregning av direkte kostnader for tilsynet for kontroll/godkjenning innen en nærmere fastsatt frist (3. juli 2017). På grunn av at forordningen foreløpig ikke er inntatt i norsk rett antar tilsynet at fristen ikke er relevant for Norge.

2.2 Direkte kostnader

Reglene for utforming av infrastrukturavgifter for tilgang til den minste pakken med tjenester er gitt i jernbaneforskriften § 6-2. I henhold til tredje ledd skal infrastrukturavgifter «fastsettes til kostnaden som oppstår som en direkte følge av den enkelte togtjenesten». I tillegg kan det gjøres endringer i avgiften for å gjenspeile kapasitetsmangel og miljøkostnader som følger av å kjøre toget. Avgiftsordningen skal være basert på de samme prinsippene over hele jernbanenettet, og anvendes på en ikke-diskriminerende måte.

Jernbaneforskriften med gjeldende utforming gir ikke en nærmere beskrivelse av hvordan avgiftene skal beregnes. Dette gis imidlertid i forordning (EU) 2015/909, hvor det beskrives en metode for beregning av *gjennomsnittlige direkte enhetskostnader* («average direct unit costs»). Det åpnes også for bruk av andre metoder i forordningen, under visse betingelser.

Metoden for beregning av gjennomsnittlige direkte enhetskostnader er beskrevet i forordningens artikkel 3 til 5. Det fremgår at gjennomsnittlige direkte enhetskostnader beregnes som direkte kostnader i et samlet jernbanesystem, delt på totalt antall kjøretøykilometer, togkilometer eller brutto tonnkilometer som er levert eller forventes levert. De direkte kostnadene i et samlet jernbanesystem beregnes som differensen mellom kostnadene ved å tilby tjenestene i den minste pakken², og kostnader som ikke anses som direkte kostnader («non-eligible costs»).

I forordningen er det presisert hva som anses som direkte kostnader i et samlet jernbanesystem (artikkel 3), og hvilke kostnader som ikke anses som direkte kostnader (artikkel 4). Betingelsene for differensiering av de gjennomsnittlige direkte enhetskostnadene mellom ulike markedsaktører/-segmenter og strekninger er gitt i artikkel 5.

Etter hva tilsynet forstår er infrastrukturavgiftene i Bane NORs høringsutkast beregnet med en økonometrisk modell. I forordningens artikkel 6 åpnes det for bruk av andre beregningsmetoder enn metoden for beregning av gjennomsnittlige direkte enhetskostnader under strengere betingelser:

(...) 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.

Gitt det overstående er det tilsynets forståelse at bruk av andre metoder enn den som er beskrevet i forordningen blant annet forutsetter at metoden som anvendes er «robustly

² Som angitt i artikkel 13 nr. 1 i direktivet, og jernbaneforskriften § 4-1.

evidenced»³. En «robust» metode i økonometrisk teori vil være en velprøvd og anerkjent metode, som er upåvirket av endringer i variabler, parametere og forutsetninger som den bygger på. Videre forutsetter bruk av andre metoder at infrastrukturforvalter kan demonstrere for markedsovervåkningsorganet at de beregnede direkte enhetskostnadene kun inkluderer direkte kostnader, og ikke inkluderer kostnader nevnt i artikkel 4.

At det er strengere krav som må oppfylles ved valg av en annen beregningsmetode enn den som er beskrevet i forordningen fremgår også av punkt 14 i fortalen:

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.

Bane NOR skriver i oversendelsesbrevet som følger med høringsutkastet at forordningen, i tillegg til jernbaneforskriften, har dannet utgangspunkt for arbeidet med implementeringsplanen. Tilsynet har ytret et ønske om et møte med Bane NOR om høringsutkastet, og vil be om at Bane NOR i dette møtet forklarer hvordan forordningen er hensyntatt i den foreslåtte avgiftsordningen.

I høringsutkastet foreslår Bane NOR strekningsvise grunnpriser. Tilsynet savner en utdypelse av hvorfor Bane NOR har valgt akkurat disse strekningene som grunnlag for differensiering av grunnpris. I artikkel 5 punkt 1 annet ledd i forordningen fremgår det at gjennomsnittlige enhetskostnader skal beregnes for ulike strekninger, dersom infrastrukturforvalter kan demonstrere for markedsovervåkningsorganet at verdiene eller parameterne nevnt i artikkel 5 punkt 2 er vesentlig forskjellige for ulike deler av jernbanenettet. Tilsynet vil også be om at Bane NOR i kommende møte redegjør for differensieringen av grunnprisen.

2.3 Kapasitetspris

I henhold til jernbaneforskriften § 6-2 fjerde ledd kan infrastrukturavgiftene «omfatte en avgift som gjenspeiler kapasitetsmangelen i en identifiserbar del av jernbanenettet i perioder med overbelastning».

Bane NOR foreslår en «kapasitetspris» for tog som benytter Oslo S og Oslotunnelen lik kr. 500. Ifølge Bane NOR er ikke avgiftssatsen basert på en samfunnsøkonomisk analyse av de eksterne kapasitetskostnadene for jernbaneforetakene, men er ment å være et signal i ruteplanprosessen.

Tilsynet ber om at Bane NOR i kommende møte redegjør for metoden som er benyttet for å komme frem til dette beløpet og utdyper i hvilken grad de mener den foreslåtte kapasitetsavgiften «gjenspeiler kapasitetsmangelen», jf. forskriftsbestemmelsens ordlyd.

³ Tilsynet viser også til direktivets fortale punkt 44, hvor det, etter tilsynets forståelse, fremgår en målsetning om en viss grad av transparens i beregningsmetodikken for infrastrukturavgifter: «Railway undertakings should receive clear and consistent economic signals from capacity-allocation schemes and from charging schemes which lead them to make rational decisions».

2.4 Påslag

Det følger av jernbaneforskriften § 6-3 at departementet kan fastsette påslag på infrastrukturavgifter for å oppnå full dekning for infrastrukturforvalters kostnader. Påslag kan bare fastsettes «hvis markedet tåler det». Avgiftsnivået skal ikke være så høyt at et markedssegment som ellers kan betale de direkte kostnadene, hindres i å bruke den aktuelle jernbaneinfrastrukturen.

I tredje ledd presiseres det at før påslag på infrastrukturavgifter fastsettes, skal infrastrukturforvalter analysere hvilke markedssegmenter de er relevante for. Markedssegmentene skal minimum analyseres ut fra parene som er opplistet i tredje ledd. Det er tilsynets forståelse at intensjonen med å analysere disse parene, er å identifisere markedssegmenter som kan være særlig sårbare for påslag utover minimumsavgiften som følger av jernbaneforskriften § 6-2. Det fremgår av fjerde ledd at tilsynet fører tilsyn med listen over relevante markedssegmenter som Bane NOR analyserer.

Bane NOR foreslår påslag for markedssegmentene *persontransport med kjøpsavtale med Jernbanedirektoratet, persontrafikk som betjener hovedflyplassen på Gardermoen, og malm-/mineraltransporter.*

Det er tilsynets forståelse at det ikke er tilstrekkelig å gjøre en vurdering av om et markedssegment kan tåle et påslag, men at også påslagens størrelse er av vesentlig betydning for om «markedet tåler det». Ifølge Bane NOR er påslagene basert på vurderinger av etterspørselselastisitet og betalingsevne, men tilsynet kan ikke se at det gis en beskrivelse av metoden i høringsutkastet. Tilsynet vil be om at Bane NOR forklarer utvalg av markedssegmenter og hvordan disse påslagene er beregnet i et kommende møte. Tilsynet savner blant annet en vurdering av om andre aktører på de samme togstrekningene som dette vil gjelde, også vil kunne tåle et påslag.

3 Avsluttende merknader

Tilsynet vil i løpet av kort tid kontakte Bane NOR angående et møte om infrastrukturavgiftene som er foreslått i høringsutkastet.

Med hilsen

Erik Ø. Reiersøl-Johnsen
Direktør

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur