

Bane NOR SF  
Postboks 4350  
2308 HAMAR

Att.: Hanne Lundby

Postboks 7113 St. Olavs plass  
NO-0130 Oslo

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.: 20/1555-49 FELLES-70  
Deres ref.:  
Dato: 26.09.2022

## **Innspill til Bane NORs rapportutkast om nye infrastrukturavgifter**

### **1. Innledning**

Statens jernbanetilsyn viser til møte med Bane NOR SF (Bane NOR) 29. juni 2022 og til de to rapportutkastene om avgifter basert på direkte kostnader og påslag som vi mottok i forkant av møtet. Vi viser også til versjonene av rapportene som Bane NOR sendte på høring den 31. august sammen med høringsversjonen av nettveiledningen for 2024.

Bane NOR presenterte i møtet sine foreløpige vurderinger av metode for beregning av nye infrastrukturavgifter fra 2024 og da særlig hvordan de hadde ivaretatt våre tidligere innspill i dette arbeidet.<sup>1</sup> Våre innspill under gjelder også rapportutkastene som ble sendt ut som vedlegg til høringsversjonen av nettveiledningen.

Våre innspill må betraktes som foreløpige og basert på den informasjonen vi har mottatt i rapportutkastene, i møtet med dere og versjonene av rapportene som er sendt på høring. Vi gjør oppmerksom på at vi ikke har gjort en konkret vurdering av om de metoder og resultater som dere beskriver i rapportutkastene og høringsversjonene oppfyller kravene i jernbaneforskriften<sup>2</sup> og forskrift<sup>3</sup> om beregning av direkte kostnader. Vi viser til at Bane NOR har et selvstendig ansvar for å sikre at infrastrukturavgiftene som dere krever inn er beregnet i samsvar med gjeldende regler. SJT gir derfor med dette brevet ingen form for forhåndsgodkjenning eller klarering av den beregningsmåten og de analyser Bane NOR har gjort eller av de avgiftene som Bane NOR planlegger å innføre fra 2024. Vi vil på ethvert tidspunkt kunne føre tilsyn med forhold som er nevnt i brevet og rapportutkastene, enten på eget initiativ eller som følge av en klage, i henhold til våre oppgaver som markedsovervåker etter jernbaneforskriften kapittel 11.

<sup>1</sup> Se SJTs brev av 16. mars og 7. juli 2021. Brevene er tilgjengelige på SJTs nettside:

<https://www.sjt.no/jernbane/markedsovervaking/vedtak-uttalelser-og-rapporter/radgivende-uttalelser-og-veiledning/>

<sup>2</sup> Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. av 30. juni 2021 nr. 2315.

<sup>3</sup> Forskrift om gjennomføring av forordning (EU) 2015/909 om metode og nærmere regler for beregning av kostnader som oppstår som en direkte følge av den enkelte togtenesten av 8. juli 2021 nr. 2361.

## 2. Kort om relevant regelverk

Jernbaneforskriften kapittel seks inneholder detaljerte krav som Bane NOR må oppfylle i forbindelse med beregning, fastsettelse og innkreving av avgifter. Avgiftene som Bane NOR beregner, fastsetter og innkrever for bruk av tjenester i den minste pakken, og for tilgang til jernbaneinfrastruktur som knytter sammen serviceanlegg, skal fastsettes til kostnaden som oppstår som en direkte følge av den enkelte togtjenesten. Forordning (EU) 2015/909 gir nærmere bestemmelser om hvordan de direkte kostnadene skal beregnes. Forordningen ble gjennomført som nasjonal rett i Norge i juli 2021 og ble sammen med direktiv 2012/34/EU tatt inn i EØS-avtalen i juni 2022. Gitt at kravene og vilkårene for det er oppfylt, kan Bane NOR fastsette og innkreve påslag på infrastrukturavgifter.

## 3. SJTs innspill

### 3.1. Rapportutkast om avgifter basert på direkte kostnad

#### 3.1.1. Bane NORs nye økonometriske modell med sporengde som eneste tekniske variabel og geografisk differensiering

Vi har merket oss at Bane NOR i rapportutkastet legger opp til å gå over til en enklere økonometrisk modell for beregning av avgifter basert på direkte kostnad. SJT mener en enklere modell vil være lettere for jernbaneforetakene og andre søkere å forstå og er derfor positive til dette så lenge forenklingen er faglig forsvarlig.

Vi synes også det er bra at dere har gjort grundigere undersøkelser av robustheten til modellen som dere har valgt. Vi har merket oss av rapportutkastet punkt 4.2.6 at grunnen til at dere vil bruke en enklere modell, er at dere har funnet det er best å ikke inkludere tekniske variabler utover sporengde på grunn av høy sammenheng (korrelasjon) mellom forklaringsvariablene.<sup>4</sup> Høy sammenheng mellom forklaringsvariablene kan gi misvisende resultater.<sup>5</sup> Dere har også funnet at få observasjoner i datasettet begrenser antallet variabler som bør inkluderes i modellen.<sup>6</sup>

Vi er positive til at Bane NOR bruker en geografisk differensiering i sin økonometriske modell, se vårt tidligere innspill om at datasettet til Bane NOR synes å kreve det fordi dataene som er brukt trolig er strekningsspesifikke. Dersom ulike tekniske egenskaper ved forskjellige geografiske banestrekninger har stor betydning for de direkte kostnadene, bør den økonometriske analysen etter vår oppfatning tilstrebe å fange opp denne variasjonen.<sup>7</sup>

Vi har merket oss i rapportutkastet at Bane NORs valg av de tre baneområdene Ofofbanen, Osloområdet og Andre baner, ble gjort etter «en samlet vurdering av de tekniske variablene, kostnadsnivået og mengden trafikk» og at dere ikke finner grunnlag for å dele nettet opp ytterligere.<sup>8</sup> For oss fremstår denne inndelingen i baneområder som noe spesiell, da den inneholder en kort enkeltstrekning og to «samleområder».

Vi mener konklusjonen om områdeinndeling ikke er godt nok forklart og dokumentert i rapportutkastene. Det står for eksempel at dere har undersøkt om det var signifikant forskjellige

<sup>4</sup> Se lysbilde 10 i Bane NORs presentasjon fra møtet 29. juni 2022.

<sup>5</sup> Bane NOR skriver på side åtte i rapportutkastet om direkte kostnader at det oppstår problemer med kollinearitet mellom forklaringsvariablene. Bane NOR skriver at når en undersøker korrelasjon mellom variablene som potensielt kan inkluderes i modellen er det tydelig at dette er en utfordring. Dette kommer frem i korrelasjonsmatrisen, der det i noen tilfeller er en korrelasjon på opp mot 0,9.

<sup>6</sup> Se lysbilde 14 i Bane NORs presentasjon fra møtet 29. juni 2022.

<sup>7</sup> Se brev fra SJT med referanse 20/1555-32 av 7. juli 2021 side fire.

<sup>8</sup> Se side 12 i Bane NORs rapportutkast om avgift basert på direkte kostnad.

nivåer på vedlikeholdskostnadene eller ulik sammenheng mellom trafikk og vedlikeholdskostnader i forskjellige regioner ved å dele banestrekningene inn i tre regioner, men det er uklart for oss om dere også har undersøkt å dele banestrekningene inn i flere enn tre regioner.<sup>9</sup> Vi er bekymret for at avgiftsordningen potensielt kan virke diskriminerende, spesielt utskillingen av Ofotbanen som en egen region eller baneområde. Vi kommer tilbake til denne bekymringen i neste del. Vi oppfordrer dere til å undersøke, forklare og dokumentere regioninndelingen i samrådet med søkerne/jernbaneforetakene og ta med utfyllende beskrivelse i den endelige rapporten.

### **3.1.2. Utskilling av Ofotbanen fra de to andre baneområdene**

Det fremgår i punkt 4.3.3 i rapportutkastet at Bane NOR «Etter en samlet vurdering av de tekniske variablene, kostnadsnivået og mengden trafikk har landet på følgende inndeling: Osloområdet – Ofotbanen – Andre baner.»

Vi ser det er en betydelig forskjell mellom den direkte kostnaden som er beregnet for Ofotbanen sammenlignet med de to andre baneområdene. Bane NOR har beregnet en direkte kostnad på 46,9 kroner per togkm for baneområdet «Ofotbanen» sammenlignet med 4,7 kroner per togkm for «Osloområdet» og 8,0 kroner per togkm for baneområdet «Resten». For oss er det uklart om Ofotbanen er skilt ut som eget område fordi Bane NOR har bedre kostnadsdata for Ofotbanen enn for resten av jernbanenettet eller om det er andre årsaker.

Gitt størrelsen på de to andre baneområdene, stiller vi spørsmål ved om det er riktig at Ofotbanen defineres som eget baneområde når resten av strekningene på jernbanenettet er plassert i to større samleområder. Vi ser for eksempel at baneområdet «Resten» inneholder strekninger som vi stiller spørsmål ved om har like direkte kostnader. For eksempel fremstår Raumabanen, Sørlandsbanen og Dunderlandsbanen for oss som strekninger med forskjellige tekniske variabler, kostnadsnivå og mengde trafikk. Vi utelukker ikke at en slik utskilling av Ofotbanen som egen «region» kan innebære at Bane NORs bruker avgiftsordningen på en diskriminerende måte.

Vi mener det kan være mer nøytralt å skille også andre strekninger ut i egne områder, eller å inkludere Ofotbanen i «Andre baner», dersom det er enkeltstrekninger i de to andre geografiske områdene som har en direkte kostnad som skiller seg vesentlig fra kostnaden som er beregnet for hele området og/eller har tilsvarende kostnader som Ofotbanen. Dersom Bane NOR har gjort inndelingen på bakgrunn av bedre kjennskap til kostnadsdata for Ofotbanen enn for andre banestrekninger, mener vi Bane NOR bør forbedre datagrunnlaget for andre banestrekninger også. Dette for å sikre at avgiftsordningen er i tråd med jernbaneforskriften § 6-1 (2) om ikke-diskriminerende avgiftsordning og like prinsipper over hele jernbanenettet.

### **3.1.3. Valg av SSBs prisindeks for drift og vedlikehold av veganlegg som prisindeks**

Vi støtter Bane NORs valg om å gå vekk fra å ha prisindeks som kontrollvariabel i den økonometriske modellen og istedenfor har valgt å inflasjonsjustere kostnadene i datasettet. Vi stiller likevel spørsmål ved hvor relevant SSBs prisindeks for drift og vedlikehold av veganlegg er for jernbaneinfrastrukturkostnader. Det er fordi denne prisindeksen synes å være utsatt for større svingninger enn SSBs konsumprisindeks. For oss er det uklart utfra rapportutkastet om Bane NORs kostnader som inngår i beregningen av de direkte kostnadene er utsatt for de samme større svingningene. Bane NOR bør forklare bakgrunnen for valg av prisindeks bedre.

<sup>9</sup> Se side 12 i Bane NORs rapportutkast om avgift basert på direkte kostnad.

Dette innspillet er også relevant for rapportutkastet om påslag, hvor Bane NOR også opplyser om at de planlegger å bruke denne prisindeksen for den årlige prisjusteringen av avgiftene.<sup>10</sup>

### **3.1.4. Incentiver til jernbaneforetakene for å minimere slitasjen på infrastrukturen**

Vi har merket oss at det i modellen som Bane NOR foreslår for å beregne infrastrukturavgift basert på direkte kostnad er få mekanismer som gir jernbaneforetakene incentiver til å ta valg som fører til at de sliter mindre på infrastrukturen. Vi mener at Bane NOR bør vurdere å videreutvikle sin økonometriske modell og sitt datagrunnlag for å være i stand til å ta hensyn til andre forklaringsvariabler som nevnes i artikkel 5.2 i forordning (EU) 2015/909. For eksempel type togmateriell, togvekt og hastighet. Ved å inkludere type togmateriell, vil jernbaneforetakene få muligheten til å påvirke hvor mye de betaler i avgift basert på direkte kostnad ved for eksempel å investere i materiell som sliter mindre på infrastrukturen. Vi ser at dere har vurdert å ha ulike priser for ulike vektklasser, men fant at det ikke var mulig da korrelasjonen mellom region og vektklasse var svært høy i datasettet.<sup>11</sup>

Vi viser i den forbindelse til at Jernbaneverket (i dag Bane NOR) i sin utredning av brukerbetaling, kjøreveisavgift og ytelsesordning av 12. oktober 2015 selv mente at det er «[...] ønskelig at den enkelte operatør [...] gis incentiver til å tilpasse togene på en måte som minimerer kostnadene som infrastrukturforvalter påføres».<sup>12</sup> I den samme utredningen ga Bane NOR uttrykk for at det er hensiktsmessig å jobbe i retning av å utforme en sporavgift som tar hensyn til punktene i artikkel 5.2 i forordning (EU) 2015/909 som er relevante for det norske togmarkedet.<sup>13</sup>

I vårt tidligere innspill av 7. juli 2021 viste vi til Samferdselsdepartementet (SD) som rette instans for å gi tillatelse til å differensiere avgifter etter artikkel 5.2 i Norge. Siden forordning (EU) 2015/909 nå er implementert nasjonalt i Norge og tatt inn i EØS-avtalen, har vi etter dialog med SD sett på spørsmålet på nytt. Vår forståelse nå er at det vil være opp til SJT som markedsovervåker å avgjøre om Bane NOR skal få adgang til å differensiere avgifter etter artikkel 5.2. Bakgrunnen er at SD har delegert forskriftsmyndigheten til SJT for å gi utfyllende bestemmelser til jernbaneforskriften, se § 1-5 (1), herunder for å gjennomføre Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. SJT er altså å forstå som «medlemstaten» i artikkel 5.2. Dersom Bane NOR ønsker å differensiere avgifter etter type togmateriell med videre, skal dere derfor ta dette opp med SJT.

### **3.1.5. Sammenligning med forordningsmetoden**

Siden Bane NOR har valgt å benytte økonometrisk metode, minner vi om vårt tidligere innspill om at SJT som markedsovervåker etter artikkel 6 i forordning (EU) 2015/909 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.<sup>14</sup> Bane NOR bør derfor være i stand til å presentere for SJT de beregnede direkte kostnader også etter forordningsmetoden.

<sup>10</sup> Se side ni i rapportutkastet om påslag.

<sup>11</sup> Bane NORs rapport av september 2022 om direkte kostnader, sendt på høring sammen med nettveiledningen, side 14.

<sup>12</sup> Jernbaneverkets utredning av brukerbetaling, kjøreveisavgift og ytelsesordning av 12. oktober 2015, side 19.

<sup>13</sup> Ibid., side 20.

<sup>14</sup> Se side ni i brev av 7. juli 2021.

## 3.2. Bane NORs nye markedssegmentering

### 3.2.1. Ny markedssegmentering og anbefalinger fra Oslo Economics

Slik vi forstår det, baserer Bane NORs nye markedssegmentering seg i stor grad på anbefalingene i Oslo Economics (OEs) nye rapport.<sup>15</sup> Sammenliknet med OEs segmentering i rapport fra 2018, anbefaler OE ytterligere to segmenter i den nye rapporten. OE foreslår å dele malm og mineraler inn i to segmenter, jernmalm og øvrig malm og mineraler, og å legge til et segment for annen systemtransport.<sup>16</sup>

SJT viser til kravene til markedssegmentering i jernbaneforskriften kapittel seks, se særlig § 6-3 (3)-(5).

Før Bane NOR fastsetter påslag, skal dere analysere hvilke markedssegmenter påslag er relevante for. Analysen må minst omfatte godstransport, persontransport som er omfattet av en offentlig tjenesteytelse og annen persontransport, men markedssegmentene kan deles opp ytterligere ut fra hvilke varer eller passasjerer som transporteres. Markedssegmentene skal analyseres ut fra minst følgende par:

- a. persontransport og godstransport
- b. tog som transporterer farlig gods og andre godstog
- c. innenlands trafikk og internasjonal trafikk
- d. kombinert transport og direktetog
- e. persontransport i byer eller regioner og persontransport mellom byer
- f. blokktoget og tog hvor vogner lastes eller losses enkeltvis
- g. regelmessig og sporadisk togtrafikk

Listen over relevante markedssegmenter skal fremgå av nettveiledningen. Listen må revurderes minst hvert femte år. SJT fører tilsyn med listen i samsvar med kapittel 11.

Bane NOR skal etter regelverket også definere markedssegmenter som for tiden er inaktive, men der jernbaneforetak kan starte opp tjenester i avgiftsordningens gyldighetsperiode. Disse markedssegmentene skal ikke ilegges påslag på infrastrukturavgiftene.

Vi har merket oss to forhold hvor Bane NOR velger å gå vekk fra OEs anbefalinger i rapportutkastet. Det ene er at Bane NOR har valgt å plassere Vys tog som stopper på Oslo Lufthavn i segmentet PSO-tog istedenfor å plassere disse i segmentet «hovedflyplass» sammen med Flytoget. For det andre ser vi at Bane NOR ikke følger OEs vurdering når det gjelder «opplevelsesruter med enerett», hvor OE har identifisert togtransport på Flåmsbana som en slik togtjeneste.

Når det gjelder plassering av Vys tog i PSO-segmentet forstår vi at bakgrunnen for dette er at Bane NOR legger opp til en annerledes beregning av påslagssatsen for de transporttjenestene der jernbaneforetakene kan velte hele avgiften over på Jernbanedirektoratet (Jdir) og de tjenestene der jernbaneforetakene ikke kan det. For togene som kan velte avgiften på Jdir, vil Bane NOR fordele den planlagte inntektsrammen etter deres andel av totale togkilometer på jernbanenettet, mens det vil benyttes en Ramsey-beregning for de andre togene. Tjenestene til Vy vil derfor få en annen beregning av påslagssats enn det tjenestene til Flytoget får.

<sup>15</sup> Segmenter i persontrafikk og godstrafikk på norsk jernbane, Rapport 36-2022 utarbeidet for Bane NOR, Oslo Economics, 1. juni 2022.

<sup>16</sup> Se OE-rapporten side 72.

SJT ser at Ramsey-prising kan være lite egnet for tjenester der selskapene velter hele avgiften over på JDir. Det vil si at påslaget blir finansiert med midler over statsbudsjettet. Selskapenes tåleevne blir da tilnærmet uendelig stor. Selv om Vys PSO-tog og Flytoget plasseres i ulike markedssegmenter, mener vi det er viktig at Bane NOR tar hensyn til at Vy og Flytoget konkurrerer med hverandre om kundene på strekningen mellom Drammen og Gardermoen. Disse selskapene konkurrerer både nedstrøms om passasjerene som skal til og fra Oslo lufthavn og de konkurrerer oppstrøms om ruteleier i den årlige ruteplanprosessen. Flytoget kan ikke velte påslaget over på JDir, men det er passasjerene som dekker hele eller deler av påslaget avhengig av hvor mye som veltes over på kundene. SJT mener Bane NOR bør vurdere om påslaget som de fastsetter for Flytoget fører til at selskapet taper kunder til Vy som er i PSO-segmentet. I så fall kan det bety at påslaget som er fastsatt for Flytoget gir Vy en konkurransefordel, eventuelt og vrir konkurransen til ulempe for Flytoget.

SJT skal ved behov treffe avgjørelse om hensiktsmessige tiltak for å motvirke diskriminering mellom søkere, skadelig konkurransevridding og alle andre former for uønskede situasjoner i markedene for jernbanetjenester, se jernbaneforskriften § 11-1 (5). Påslag som virker diskriminerende eller konkurransevriddende kan vi derfor ta opp til vurdering etter denne bestemmelsen.

Som nevnt har OE også identifisert opplevelsesruter som eget segment og vurderer i rapporten sin at det er sannsynlig at transporten på Flåmsbana tåler påslag. De viser til at Vy ikke mottar vederlag fra Staten ved JDir for togtrafikken på Flåmsbana.<sup>17</sup> Slik SJT ser det ligner dette på Flytogets situasjon i markedssegmentet for «tilbringertransport lufthavn». Slik vi forstår det kan ikke Vy velte avgiftsøkninger og påslag over på JDir/staten for denne trafikken.

For oss ser det ut som trafikken på Flåmsbana ikke passer med noen av markedssegmentene Bane NOR har identifisert. Vi ber Bane NOR om å klargjøre dette i den endelige rapporten. For at kravene i jernbaneforskriften § 6-3 (3)-(5) skal være oppfylt og for at Bane NOR skal være i stand til å anvende avgiftsordningen på en ikke-diskriminerende måte i tråd med § 6-1 (2), mener vi Bane NOR må identifisere alle markedssegmenter. Videre forstår vi regelverket slik at dersom Bane NOR først velger å bruke påslag, så skal påslag innkreves fra alle markedssegmenter som tåler det for at avgiftsordningen skal være ikke-diskriminerende.

Bane NOR bør etter vår oppfatning forklare under samrådet og i den endelige rapporten hvorfor de ikke fullt ut følger opp OEs anbefalinger om inndeling i markedssegmenter. Vi viser i den forbindelse til at listen over markedssegmenter skal fremgå av nettveiledningen, at den skal revurderes minst hvert femte år og at SJT fører tilsyn med listen, se jernbaneforskriften § 6-3 (4).

### **3.2.2. Rapporten fra Oslo Economics bør også være en del av samrådet**

SJT er positive til at Bane NOR bruker ekstern faglig ekspertise til å utføre markedsanalysene som er nødvendig for å identifisere markedssegmenter, vurdere tåleevne og beregne påslagssatser. For at jernbaneforetakene og andre søkere skal kunne gi innspill og bli kjent med de metodene dere bruker og forutsetningene som ligger til grunn for påslagssatsene dere planlegger å kreve inn, er det nødvendig at grunnlagsmaterialet, rapporter og lignende blir gjort kjent for aktørene. Dette vil også bidra til økt transparens. Vi kan ikke se at OE-rapporten er

---

<sup>17</sup> Se OE-rapporten side 68-69.

sendt ut sammen med høringen av nettveiledningen og oppfordrer Bane NOR til også å gjøre OE-rapporten tilgjengelig i samrådet med aktørene slik at de får en anledning til å uttale seg om vurderingene i den.

### **3.3. Rapportutkast om påslag på infrastrukturavgifter**

#### **3.3.1. SJT er positive til Ramsey-Boiteux-prising**

SJT er positive til at Bane NOR legger opp til å endre metode for å beregne påslag til bruk av Ramsey-Boiteux-prising<sup>18</sup> (Ramsey-prising). Denne metoden har vi tidligere pekt på er en anerkjent økonomiskfaglig fremgangsmåte for å beregne påslag for markedssegmenter. Ramsey-prising innebærer kort fortalt at påslaget settes lavere jo høyere prisfølsomheten i markedssegmentene er, og omvendt, slik at jernbaneforetakenes produksjon av transporttjenester (trafikkvolum) avviker minst mulig fra den optimale markedstilpasningen med pris lik marginalkostnad.<sup>19</sup> Påslagenes størrelse vil da blant annet avhenge av hvordan etterspørselen til jernbaneforetakenes kunder påvirkes av prisendringer. Vi ser på dette som en klar forbedring fra Bane NORs tidligere mer praktiske og skjønnsbaserte tilnærming til beregning av påslagssatser.

Vi støtter også Bane NORs forslag om å gå vekk fra differensierte påslag i samme markedssegment basert på geografi, som til nå har vært tilfellet i segmentet for malm og mineraler. Etter vår oppfatning samsvarer dette bedre med regelverket som sier at markedssegmenter kan differensieres ytterligere ut fra hvilke gods og passasjerer som transporteres (jernbaneforskriften § 6-3 (3)) og ikke etter geografi.

#### **3.3.2. SJT oppfordrer Bane NOR til å videreutvikle sin Ramsey-tilnærming**

Beregning av riktige påslag er faglig sett komplekst og det er fortsatt behov for at Bane NOR forbedrer sine metoder for å være sikker på at de oppfyller vilkårene for innkreving i regelverket. Vi mener at Bane NOR bør videreutvikle sin Ramsey-tilnærming slik at den i større grad er basert på statistisk metode og bruk av markedsanalyse og -statistikk. Dette gjelder for eksempel for estimatene på prisfølsomhet. Det vil gjøre at dere i fremtiden bedre kan tallfeste markedssegmentenes tåleevne, og dermed påslagssatsen, til hvert markedssegment. Etter vår oppfatning bør Bane NOR blant annet bruke nyere markedsdata og mer relevant markedsinformasjon når dere analyserer markeder og beregner korrekte påslagssatser i de ulike markedssegmentene. Dette for å fange opp markedsutviklingen. Det kan for eksempel være at virkninger av koronapandemien eller høye energipriser påvirker jernbanemarkedene, og slike forhold bør tas inn i analysene. I jernbaneforskriften § 6-3 (4) er det krav om at listen over relevante markedssegmenter skal revurderes minst hvert femte år.

Bane NOR skriver i rapportutkastet at Ramsey-beregningen av påslag hviler på en rekke usikre forutsetninger når det gjelder størrelser som sluttkundens elastisitet (prisfølsomhet), avgiftens andel av pris, og grad av overvelting på sluttkunde.<sup>20</sup> Tallfestingen av påslaget er av den grunn beheftet med stor usikkerhet. Selv om SJT forstår at det er komplisert for Bane NOR å beregne påslag basert på Ramsey-metoden, er vi kritiske til at Bane NOR vil kreve inn påslag som er beheftet med betydelig usikkerhet. Vi viser til at bruk av påslag er en kan-bestemmelse i

<sup>18</sup> Ramsey-Boiteux-prising er anbefalt av IRG-Rail og er i forskjellige former tatt i bruk av flere infrastrukturforvaltere i EU og EØS. Se IRG-Rail-dokumentet «Overview of the application of market segments and mark-ups in consideration of Directive 2012/34/EU» av november 2021 side 24-30 for en nærmere innføring i Ramsey-Boiteux-prising.

<sup>19</sup> SJTs vedtak av 23. mai 2019 i klage fra Flytoget AS på Bane NOR SFs innkreving av infrastrukturavgifter i 2017, 2018 og 2019, side 21. Vedtaket ble opphevet av Borgarting lagmannsrett - Dom - LB-2020-164167.

<sup>20</sup> Se side tre i Bane NORs rapportutkast om påslag.

regelverket. Det innebærer at Bane NOR ikke er forpliktet til å kreve inn påslag, men at dere kan gjøre det gitt at vilkårene i jernbaneforskriften er oppfylt. Av den grunn kan SJT ikke se at det er noe i veien for at Bane NOR utsetter sin innkreving av påslag inntil dere kan beregne påslagssatsene med større sikkerhet. Vi har merket oss at Oslo Economics i rapporten sin har uttalelser knyttet til bruk av usikre forutsetninger og antakelser for å estimere etterspørselastisiteter.<sup>21</sup>

Vi setter for eksempel spørsmålstegn ved at Bane NOR som anslag på etterspørselastisiteten for markedessegmentet «Hovedflyplass» viser til en tidligere studie i rapporten «Beregning av elastisiteter for togreiser»<sup>22,23</sup> Denne rapporten er fra 2016 og baserer seg på trafikkdata fra NSB (i dag Vy) i perioden 2012 til 2015. Siden dere skal beregne påslag som skal gjelde fra 2024, mener vi beregningene bør basere seg på nyere og mer relevant markedsdata. Det har trolig skjedd betydelige endringer i markedsforholdene og etterspørselsmønstre fra 2012-2015. Som nevnt kan for eksempel koronapandemien ha ført til endringer i etterspørselen etter tog tjenester. Dette kan påvirke tåleevnen til markedssegmentene for persontog. For eksempel kan mer bruk av hjemmekontor og videoløsninger for møter føre til færre forretnings- og arbeidsreisende. Vi ser at Oslo Economics i sin markedssegmenteringsrapport viser til en rapport fra Asplan Viak<sup>24</sup> hvor det konkluderes med at reiseomfanget trolig ikke vil komme tilbake til samme nivå som før pandemien, og at det er forventet en langsiktig nedgang i togreiser i analyseområdet på 14-24 prosent.<sup>25</sup>

### **3.3.3. Markedsdata brukt til Bane NORs prognoser for trafikken i 2024 og fremover**

Bane NOR skriver i rapportutkastet at dere er begrenset til å bruke togkilometerdata for årene 2019-2021 i deres trafikkprognoser siden data fra 2018 og tidligere ikke har den nødvendige inndelingen for å fordele trafikken på segmentene. Videre har dere ekskludert 2020 fra datamaterialet på grunn av koronapandemiens påvirkning på dette.<sup>26</sup> Siden prognosene dere bruker er basert på trafikkdata for kun to år (2019 og 2021) og det er usikkert hvilken effekt koronapandemien vil ha på den fremtidige trafikkutviklingen, stiller vi spørsmål om dere har et godt nok datagrunnlag for de trafikkprognosene som dere legger til grunn for beregningen av påslag for 2024. Dersom datagrunnlaget er for dårlig, mener vi dere bør vurdere å utsette innkrevningen av påslag inntil dere kan beregne påslagene utfra markedssegmentenes tåleevne med større sikkerhet.

### **3.3.4. Påslag for segmentet «jernmalm»**

Bane NOR har ifølge rapportutkastene vurdert og beregnet at markedssegmentet «jernmalm» tåler et påslag på 361,04 kr per togkilometer. Beregningen er basert på en antagelse om at kundenes prisfølsomhet (elastisitet) ligger i intervallet 0,07 og 0,20. I rapporten viser dere til to kilder for valget av dette intervallet, Trafikk- og transportprognoser fra 2020 fra Trafikverket og en vitenskapelig artikkel fra 2014. For SJT er det uklart hvordan Bane NOR har brukt estimatene for priselastisitet i disse kildene til å bestemme intervallet for prisfølsomheten som dere bruker i beregningene av påslagene. Etter det vi kan se, benytter Trafikverket en «transportkostnadselastisitet» på  $-0,1011$ .<sup>27</sup> I artikkelen fra 2014 omtales en «tons-km

<sup>21</sup> Se OE-rapporten side 29.

<sup>22</sup> Beregning av elastisiteter for togreiser, Utført på vegne av Jernbanedirektoratet, Oslo Economics 2016.

<sup>23</sup> Se side syv i Bane NORs rapportutkast om påslag.

<sup>24</sup> Koronapandemiens påvirkning på togreiser (2022).

<sup>25</sup> Vi stiller spørsmål ved vurderingen til Oslo Economics på side 13 i deres markedssegmenteringsrapport om at betydningen av disse endringene er liten for segmentet Hovedflyplass og at de ikke har noe å si for segmentet PSO.

<sup>26</sup> Se side fem i Bane NORs rapportutkast om påslag.

<sup>27</sup> Trafikverket-rapport «Beräkningshandledning - Trafik- och transportprognoser», versjon 2020\_1201, side 52.



elasticity» for «iron ore and scraps» på 0.23.<sup>28</sup> Etter vår oppfatning bør dere beskrive og forklare dette valget bedre slik at beregningsmetoden kan kontrolleres av SJT og forstås av jernbaneforetakene. I jernbaneforskriften § 6-3 (1) er det krav om at påslag må fastsettes på grunnlag av prinsippet om innsyn (transparens). For å sikre at kravet om innsyn er oppfylt, oppfordrer vi Bane NOR til å ytterligere dokumentere grunnlaget for prisfølsomheten dere har valgt for segmentet «jernmalm».

### **3.3.5. Krav til samarbeid med andre infrastrukturforvaltere**

Vi kan i rapportene om påslag ikke se om Bane NOR har samarbeidet med Trafikverket om beregning av påslag for grensekryssende jernmalmtransport. Vi har som nevnt merket oss at dere har benyttet estimer fra Trafikverket som kilde for antagelsene om prisfølsomheten til markedssegmentet «jernmalm». Vi antar et samarbeid med Trafikverket om beregning av prisfølsomheten i markedssegmentet jernmalm hadde vært nyttig og naturlig da mesteparten av jernmalmtransporten på Bane NORs jernbanenett er grensekryssende fra Sverige. Jernbaneforskriften § 6-8 stiller krav om at Bane NOR som infrastrukturforvalter skal samarbeide med andre infrastrukturforvaltere med sikte på å etablere effektive avgiftsordninger og koordinere innkrevingen, og for å innkreve avgifter for tjenester som går over flere jernbanenett.

### **3.3.6. Krav til samråd med søkerne før Bane NOR fastsetter påslag**

Vi mener det er viktig at Bane NOR har gode samråd med jernbaneforetakene og andre søkere for å få deres innspill om markedsmessige forhold og til forutsetningene som er lagt til grunn i beregningene av påslagene som jernbaneforetakene i de ulike markedssegmentene skal betale. Det er grunn til å tro at markedsaktørene har god kunnskap om egne tilbuds- og etterspørselsforhold, konkurransesituasjonen de står i og hvilke tjenester kundene ser som alternativer med videre. Det er særlig viktig at søkerne får anledning til å komme med innspill til Bane NORs vurdering av prisfølsomheten til jernbaneforetakenes kunder, jernbaneforetakenes overvelting av avgift til sine kunder, avgiftens andel av jernbaneforetakenes inntekt fra togtilbudet og vurderingen av Bane NORs og OEs vurdering av selskapenes økonomiske robusthet. God informasjon om beregningsmetode, antagelser og resultater er en viktig forutsetning for at aktørene skal kunne komme med innspill.

Det er et strengere krav til å offentliggjøre endringer av de grunnleggende elementene i påslagene i jernbaneforskriften § 6-3 (6). Vi antar at endringen av beregningsmetode som Bane NOR legger opp til for påslag for 2024 å anse som «en endring av de grunnleggende elementene i påslagene på infrastrukturavgiftene». Slike endringer skal offentliggjøres senest tre måneder før fristen for offentliggjøringen av nettveiledningen. Noe som i dette tilfellet betyr at de må offentliggjøres i september 2023. Dersom Bane NOR ikke greier å holde denne fristen, mener vi dere bør vurdere å utsette innkrevingen av påslag etter ny beregningsmetode til 2025.

### **3.3.7. Bane NORs bruk av inntektsramme/inntektsmål**

Dere skriver i rapportutkastet punkt seks at Bane NOR må sette et mål for den samlede årlige inntekten fra grunnpris og påslag og at en slik ramme er en forutsetning for å kunne beregne hvor stort påslag som skal innkreves fra de enkelte markedssegmentene.<sup>29</sup> Vi forstår det slik at dere mener det ikke vil være mulig å benytte Ramsey-tilnærmingen som dere har valgt uten en slik inntektsramme.

<sup>28</sup> Beuthea, M., Jourquina, B. og Urbain, N. (2014), "Estimating Freight Transport Price Elasticity in Multi-mode Studies: A Review and Additional Results from a Multimodal Network Model", *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, side 15.

<sup>29</sup> Se side seks i Bane NORs rapportutkast om påslag.

SJT ser at det rent matematisk er behov for en inntektsramme (et inntektsmål) i beregningsmetoden dere har valgt (for å løse ligningssystemet). Det er imidlertid uklart for oss hvordan avvik fra inntektsrammen, og trafikkutviklingen som er lagt til grunn for den, er tenkt håndtert fra år til år. Vi etterlyser mer informasjon om dette i den endelig rapporten.

### **3.3.8. Jernbaneforetakenes egne produktivetsøkninger skal holdes utenfor**

Jernbaneforskriften § 6-3 (1) stiller krav om at jernbaneforetakenes egne produktivetsøkninger skal holdes utenfor fastsettelsen av påslag. Vi ser at dere har gjort en vurdering i versjonen som er sendt på høring sammen med nettveiledningen<sup>30</sup>, men stiller spørsmål om den er tilstrekkelig for å oppfylle kravet i jernbaneforskriften § 6-3 (1).

Vi mener hensikten med dette kravet er å sikre at påslag ikke svekker jernbaneforetakenes insentiver til å drive effektivt, altså at jernbaneforetakenes egne produktivetsforbedringer skal skjermes for påslag.

Tankegangen om at avgifter ikke skal svekke de regulerte selskapenes insentiver til effektivisering er standard i regulering av nettverkssektorer, som jernbanen er, og benyttes blant annet i regulering av kraftdistribusjon og telekommunikasjon.

Basert på det dere har skrevet om produktivetsøkninger i høringsversjonen av rapportutkastet, ser vi ikke hvordan dere sikrer at påslagene ikke svekker jernbaneforetakenes insentiver til effektivisering. Jernbaneforetakene er i dette tilfellet for eksempel Flytoget, Vy, CargoNet, Grenland Rail og Railcare. Vi oppfordrer Bane NOR til å dokumentere og forklare dette nærmere i den endelig rapporten.

## **4. Avslutning**

Vi synes det er bra at Bane NOR har tatt viktige skritt mot å forbedre sine beregninger av avgifter basert på direkte kostnad og sin metode for beregning av påslag, samt å gjøre disse mer i tråd med jernbanelovgivningen. Det er viktig at Bane NOR arbeider videre med å forbedre datagrunnlaget og med å utvikle sine analyse- og beregningsmetoder for fastsettelse av infrastrukturavgifter. Dette er vesentlige vilkår for jernbaneforetakene som er etablert eller som ønsker å etablere seg i markedet. Riktige prissignaler vil også bidra til en mer effektiv utnyttelse av infrastrukturen.

Avslutningsvis mener vi Bane NOR bør vurdere å utsette innkrevingen av påslag etter ny beregningsmetode dersom det er stor usikkerhet knyttet til disse. Vi kan gjerne utdype og forklare våre innspill i et møte om dere ønsker det.

Med hilsen

Mona Ljunggren

Avdelingsdirektør, Markedsovervåking

*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*

---

<sup>30</sup> Se side 11 i versjonen av rapporten som er sendt på høring.

**Kopi til:**

Bane NOR SF

Bane NOR SF

Bane NOR SF