

Bane NOR SF
Postboks 4350
2308 HAMAR

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

Att.: Elling Olav Longva

Saksbehandler: Tonje Merete Andresen, 22995927
Vår ref.: 20/1555-16
Deres ref.:
Dato: 16.03.2021

Veiledning i forbindelse med Bane NORs rapportutkast av januar 2021

1. Innledning

Statens jernbanetilsyn viser til e-post av 22. januar 2021 fra Bane NOR SF, der dere har sendt oss et utkast til en rapport om beregning av avgift basert på direkte kostnad, jf. jernbaneforskriften¹ § 6-2(3). Ifølge rapportutkastet har dere tatt utgangspunkt i *Kommisjonens gjennomføringsforordning 2015/909 om nærmere regler for beregning av kostnader som oppstår som en direkte følge av driften av togtjenesten* (forordningen) og den såkalte forordningsmetoden. Vi viser også til møte av 28. januar 2021 og senere e-postutveksling om det samme temaet, samt til vårt høringsbrev med vedlegg av 6. desember 2019 hvor de enkelte bestemmelsene i forordningen ble omtalt.

I henhold til jernbaneforskriften § 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. Forordningen angir nærmere bestemmelser om hvordan de direkte kostnadene skal beregnes. Forordningen er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen.

I dette brevet gir vi veiledning om forordningen i lys av det dere beskriver i rapportutkastet at dere vil gjøre for å beregne avgift basert på direkte kostnad. Vi har ikke gjort en konkret vurdering av om innholdet i rapportutkastet oppfyller kravene i forordningen. Vi understreker at selv om vi ikke påpeker eller gir veiledning om et spesifikt forhold i rapportutkastet, betyr ikke det at vi anser forholdet for å være i tråd med regelverket. Bane NOR har et selvstendig ansvar for at de infrastrukturavgifter som dere krever inn er i samsvar med gjeldende regelverk. Dette brevet inneholder videre ingen form for forhåndsgodkjenning fra vår side. Vi vil videre på ethvert tidspunkt kunne føre tilsyn med forhold som er nevnt i rapportutkastet, enten på eget initiativ eller som følge av en klage, i henhold til våre oppgaver som markedsovervåkingsorgan etter jernbaneforskriften kapittel 11.

2. Henvisning til relevante bestemmelser i forordningen

I det følgende vil vi gjøre dere oppmerksomme på bestemmelser i forordningen som kan være relevante i lys av rapportutkastet når det gjelder datagrunnlag, kostnadselementer og differensiering av avgift basert på direkte kostnad.

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

2.1 Overordnet om beregning av direkte kostnader etter forordningen

I forordningen artikkel 2 1) er «direkte kostnad» definert som «kostnad som oppstår som en direkte følge av driften av togtjenesten.» De direkte kostnadene for hele jernbanenettet skal beregnes som «differansen mellom kostnadene ved yting av den minste pakken med adgangstjenester og ved adgang til infrastruktur som knytter sammen serviceanlegg på den ene side, og de kostnadene som infrastrukturforvalter ikke kan gjøre gjeldende som nevnt i artikkel 4 på den annen side», jf. artikkel 3 nr. 1.

Den minste pakken med adgangstjenester inkluderer etter jernbaneforskriften § 4-1 følgende tjenester:

- a) *behandling av søknader om infrastrukturkapasitet*
- b) *retten til å bruke kapasitet som tildeles*
- c) *bruk av jernbaneinfrastruktur, herunder sporveksler og sporkryss*
- d) *trafikkstyring, herunder signalgiving, regulering, ekspedering samt kommunikasjon og framskaffelse av informasjon om togtrafikk*
- e) *bruk av strømforsyningsutstyr for kjørestrom, der dette er tilgjengelig*
- f) *alle andre opplysninger som er nødvendige for iverksetting eller drift av tjenesten det er tildelt kapasitet for.*

I forordningen artikkel 3 nr. 4 er det angitt fire kostnadselementer som infrastrukturforvalter kan ta med i beregningen av de direkte kostnadene for hele jernbanenettet:

- a) *kostnader til nødvendig personale for å kunne holde et bestemt linjeavsnitt åpent dersom en søker ber om å få drive en bestemt togrute utenom de tidene denne linjen til vanlig holdes åpen,*
- b) *den del av kostnadene til for eksempel sporveksler og skinnekryss som utsettes for slitasje som følge av togtjenesten,*
- c) *den del av kostnadene til fornyelse og vedlikehold av kontakttråd og/eller tredjeskinne samt kontaktledningen som oppstår som en direkte følge av driften av togtjenesten,*
- d) *kostnader til nødvendig personale for å kunne utarbeide tildelingen av ruteleier og ruteplanen, i den grad de oppstår som en direkte følge av driften av togtjenesten.*

Dette under forutsetning av at disse kostnadselementene ikke inkluderer kostnader nevnt i artikkel 4 (kostnader som skal trekkes fra), og at infrastrukturforvalter «på en åpen, utfyllende og objektiv måte, blant annet på grunnlag av beste internasjonale praksis, kan fastsette kostnader og godtgjøre at de er oppstått som en direkte følge av driften av togtjenesten.»

2.2 Datagrunnlag

Jernbanetilsynet mener det ikke kommer klart frem av rapportutkastet hva slags verdier Bane NOR ser for seg å bruke i beregningen av de direkte kostnadene.

Verdier av eiendeler som dere vil anvende for å beregne direkte kostnader for hele jernbanenettet skal i henhold til forordningen artikkel 3 nr. 3 være basert på *historiske verdier*. Dere kan bruke *nåværende verdier* dersom historiske verdier ikke er tilgjengelig eller dersom nåværende verdier er lavere. Bane NOR kan unntaksvis bruke andre verdier, slik som *beregnete verdier* eller *gjenanskaffelsesverdier*, dersom dere kan godtgjøre overfor jernbanetilsynet («reguleringsorganet») at dere kan fastsette verdiene på en «åpen, utfyllende og objektiv måte». I fortalen punkt 7 er *forventede kostnader* og *forventede ytelsesnivåer* nevnt

som verdier som dere kan bruke i beregningen, «forutsatt at infrastrukturforvalteren dokumenterer overfor reguleringsorganet hvordan de er fastsatt, og at de er fastsatt på en objektiv måte.» Kostnader som dere vil benytte til beregning i henhold til artikkel 3 skal være basert på Bane NORs *utførte* eller *forventede utbetalinger*, jf. artikkel 3 nr. 5.

I et fremtidig tilsyn med hvordan Bane NOR har beregnet direkte kostnader vil det være relevant for jernbanetilsynet å be om at dere redegjør for en kategorisering av datagrunnlaget i henhold til de ovennevnte verdiene.

2.3 Kostnadselementer nevnt i rapportutkastet til Bane NOR

2.3.1 Reparasjon og vedlikehold av infrastruktur

Etter forordningens fortale punkt 1 kan infrastrukturforvalter ta hensyn til behovet for tiltakende fornyelse eller vedlikehold som følge av en mer intensiv bruk av jernbanenettet ved beregning av direkte kostnader. Dette under forutsetningen av at Bane NOR sikrer at bare kostnader som oppstår som en direkte følge av driften av tog tjenesten blir tatt med i beregningen.

Slik vi leser forordningen er det i hovedsak kostnader knyttet til *slitasje* dere kan inkludere i beregningen av de direkte kostnadene. Vi viser her for eksempel til fortalen punkt 8, hvor hvorvidt ulike kostnadselementer kan inkluderes i beregningen eller ikke er begrunnet ut fra vurderinger av om komponentene blir utsatt for slitasje som følge av driften av tog tjenesten (vår understrekning):

Infrastrukturforvalteren bør i beregningen av sine direkte kostnader bare kunne ta med kostnader som den på en objektiv og utfyllende måte kan godtgjøre er oppstått som en direkte følge av driften av tog tjenesten. For eksempel er slitasjen på signaler og signalskap langs sporet ikke avhengig av trafikken, og bør derfor ikke omfattes av en avgift basert på direkte kostnader ([fotnote 2]). Derimot vil andre deler, for eksempel sporveksler og skinnekryss, bli utsatt for slitasje som følge av driften av tog tjenesten, og bør derfor delvis omfattes av en avgift basert på direkte kostnader. Ettersom sensorer benyttes stadig mer på tog og i infrastruktur, vil de kunne gi ytterligere informasjon om faktisk slitasje som skyldes tog tjenesten.

Tilsvarende er «slitasje» omtalt i fortalen punkt 10, artikkel 3 nr. 4 bokstav b og artikkel 4 nr. 1 bokstav n. I tillegg kan de gjennomsnittlige direkte enhetskostnadene differensieres på grunnlag av *slitasjen* på infrastrukturen i samsvar med én eller flere av nærmere angitte parametere, dersom medlemsstaten tillater det, jf. artikkel 5 nr. 2.

2.3.2 Ruteplanlegging

I henhold til forordningen artikkel 3 nr. 4 bokstav d kan Bane NOR under allerede nevnte forutsetninger inkludere kostnader til nødvendig personale for å kunne utarbeide tildelingen av ruteleier og ruteplanen, i den grad de oppstår som en direkte følge av driften av tog tjenesten.

2.3.3 Trafikkstyring

Kostnader knyttet til trafikkstyring er nevnt i fotnote 2 i forordningen (vår understrekning):

CATRIN-undersøkelsen gir en oversikt over ulike undersøkelser over infrastrukturegenskaper som inngår i økonomiske jernbanekostnadsundersøkelser hos sju infrastrukturforvaltere i EU. Seks av de sju infrastrukturforvalterne mente at trafikkstyring eller signalsystemer ikke var relevant for deres økonomiske kostnadsundersøkelser (se tabell 13, resultat 1 i CATRIN-undersøkelsen, s. 40).

CATRIN-undersøkelsen ligger vedlagt dette brevet til informasjon.

Vi viser videre til forordningen artikkel 3 nr. 4. I henhold til bokstav a kan Bane NOR under overnevnte forutsetninger inkludere i beregningen av direkte kostnader for hele jernbanenettet (vår understrekning):

- a) *kostnader til nødvendig personale for å kunne holde et bestemt linjeavsnitt åpent dersom en søker ber om å få drive en bestemt togrute utenom de tidene denne linjen til vanlig holdes åpen,*

Vi viser også til artikkel 4 (kostnader som skal trekkes fra) nr. 1, der for eksempel bokstav a og d kan være relevante å vurdere:

- a) *faste kostnader ved at et linjeavsnitt stilles til rådighet, som infrastrukturforvalteren må bære selv, også når det ikke er togbevegelser,*
- d) *felleskostnader for hele jernbanenettet, herunder til lønninger og pensjoner,*

2.3.4 Signalanlegg

Kostnader knyttet til signalanlegg er omtalt i fortalen til forordningen punkt 8 (vår understrekning):

Infrastrukturforvalteren bør i beregningen av sine direkte kostnader bare kunne ta med kostnader som den på en objektiv og utfyllende måte kan godtgjøre er oppstått som en direkte følge av driften av togtjenesten. For eksempel er slitasjen på signaler og signalskap langs sporet ikke avhengig av trafikken, og bør derfor ikke omfattes av en avgift basert på direkte kostnader([fotnote 2]). (...)

Kostnader knyttet til signalanlegg er også omtalt i fotnote 2 i forordningen, som allerede gjengitt over.

Signalutstyr er nevnt i forordningen artikkel 4 (kostnader som skal trekkes fra) nr. 1 bokstav h:

- h) *kostnader tilknyttet sensorer og kommunikasjons- og signalutstyr langs sporet, dersom de ikke oppstår som en direkte følge av driften av togtjenesten,*

2.3.5 Strømforsyningsutstyr og kontaktledningsanlegg

Det står i fortalen til forordningen punkt 10 at *strømforsyningsutstyr*, slik som kabler eller transformatorer, vanligvis ikke er utsatt for slitasje som følge av driften av togtjenesten. De er verken utsatt for friksjon eller annen påvirkning som skyldes driften av togtjenesten. Derfor bør kostnader til strømforsyningsutstyr ikke tas med i beregningen av direkte kostnader. Kostnader tilknyttet strømforsyningsutstyr til kjørestrom er nevnt i artikkel 4 (kostnader som skal trekkes fra) nr. 1 bokstav k:

- k) *kostnader tilknyttet strømforsyningsutstyr til kjørestrom, dersom de ikke oppstår som en direkte følge av driften av togtjenesten. Direkte kostnader til drift av togtrafikk som ikke bruker strømforsyningsutstyr, skal ikke omfatte kostnader ved bruk av slikt utstyr,*

Kostnader knyttet til *kontaktledningsanlegg* er også omtalt i fortalen punkt 10. Det står her at tog med elektrisk drift vil slite på kontaktmediet (kontakttråd eller tredjeskinne) på grunn av friksjon og lysbuer. En del av kostnadene forbundet med vedlikehold og fornyelse av disse kontaktmediene bør derfor anses som oppstått som en direkte følge av driften av togtjenesten. Det står også at elektrisk spenning og mekanisk belastning som oppstår som en direkte følge av trafikken, kan forringe andre komponenter i kontaktledningsanlegget, og dermed føre til kostnader til vedlikehold og fornyelse.

I tråd med dette er kostnader knyttet til kontaktledningsanlegg omtalt i artikkel 3 nr. 4 bokstav c som kostnader som under allerede nevnte forutsetninger kan inkluderes i beregningen av direkte kostnader for hele jernbanenettet:

- c) *den del av kostnadene til fornyelse og vedlikehold av kontakttråd og/eller tredjeskinne samt kontaktledningen som oppstår som en direkte følge av driften av tog tjenesten,*

2.3.6 Avskrivninger

Når det gjelder avskrivninger viser jernbanetilsynet til at det kun er avskrivninger som er fastsatt på grunnlag av faktisk slitasje på infrastrukturen som følge av driften av tog tjenesten som kan inkluderes i beregningen av de direkte kostnadene for hele jernbanenettet, jf. forordningen artikkel 4 nr. 1 bokstav n.

2.3.7 Kostnadselementer i rapportutkastet som ikke er eksplisitt nevnt i forordningen

Ifølge rapportutkastet planlegger Bane NOR å inkludere enkelte kostnadselementer som ikke er eksplisitt nevnt i forordningen. Dette gjelder for eksempel en andel av kostnadene dere har knyttet til beredskap og til målevognkjøring og ultralyd.

Jernbanetilsynet understreker at Bane NOR må kunne godtgjøre på en objektiv og utfyllende måte at slike kostnader er oppstått som en direkte følge av driften av tog tjenesten. Særskilt må dere kunne godtgjøre at slike kostnader ikke faller inn under kostnadselementer i forordningen artikkel 4 om kostnader som skal trekkes fra. Vi vil generelt vise til at Bane NOR ikke kan inkludere i beregningen av de direkte kostnadene for hele jernbanenettet kostnader eller kostnadssentre som ikke er *direkte* knyttet til yting av den minste pakken med adgangstjenester eller til adgang til infrastruktur som knytter sammen serviceanlegg, jf. artikkel 4 nr. 1 bokstav b annet punktum.

2.4 Differensiering av gjennomsnittlige direkte enhetskostnader

Betingelsene for differensiering av de gjennomsnittlige direkte enhetskostnadene er i hovedsak gitt i artikkel 5 i forordningen.

Etter artikkel 5 nr. 2 kan Bane NOR differensiere de gjennomsnittlig direkte enhetskostnadene for å ta høyde for at ulikt rullende materiell påfører infrastrukturen ulik grad av *slitasje*. Dette dersom medlemsstaten (det vil si departementet eller den myndigheten er delegert til) tillater det. Differensieringen som Bane NOR som infrastrukturforvalter kan foreta, må ta utgangspunkt i én eller flere av parameterne angitt i artikkel 5 nr. 2 (vår understrekning):

2. Medlemsstatene kan tillate at infrastrukturforvalteren differensierer de gjennomsnittlige direkte enhetskostnadene slik at det tas hensyn til de ulike gradene av slitasje på infrastrukturen, i samsvar med én eller flere av følgende parametere: (...)

Videre skal dere etter artikkel 5 nr. 1 annet ledd beregne gjennomsnittlige direkte enhetskostnader *for ulike deler av jernbanenettet* dersom dere kan godtgjøre overfor oss at verdiene eller parameterne som er nevnt i nr. 2, er svært ulike for forskjellige deler av jernbanenettet (vår understrekning):

Dersom infrastrukturforvalteren godtgjør overfor reguleringsorganet nevnt i artikkel 55 i direktiv 2012/34/EU at verdiene eller parametrene som er nevnt i nr. 2, er svært ulike for forskjellige deler av dens jernbanenett, skal den alternativt, etter å ha delt inn sitt nett i slike deler, beregne gjennomsnittlige direkte enhetskostnader for hver del av nettet ved å dividere de direkte kostnadene for disse delene med det samlede antallet forventede eller faktisk gjennomførte kjøretøykilometer, togkilometer eller bruttotonnkilometer. Tidsrommet for prognosen over antall kilometer kan omfatte flere år.

Med hilsen

Mona Ljunggren

Avdelingsdirektør, Markedsovervåking

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur