

Bane Nor Sf  
Postboks 4350  
2308 Hamar

Att.: Elling Olav Longva

Saksbehandler: Therese Motzfeldt, 22995941  
Vår ref.: 23/2216-97  
Deres ref.:  
Dato: 13.12.2024

## Vedtak i klage fra Rana Gruber ASA over Bane NOR SFs påslag i perioden 2024 til 2026

### 1. Innledning

Statens jernbanetilsyn (SJT) varslet i brev av 2. juli 2024 vedtak i klage fra Rana Gruber ASA (Rana Gruber) og vårt tilsyn på eget initiativ overfor Bane NOR SF (Bane NOR). Vårt varsel gikk ut på at Bane NOR hadde brutt jernbaneforskriftens krav til markedssegmentering, påslag og nettveiledning i 2024.<sup>1</sup> Bane NOR ga sine merknader til varselet i brev av 13. september og 1. november i år. Rana Gruber ga sine merknader i brev av 2. oktober, der klagen utvides til også å gjelde for påslagene i 2025 og de varslede påslagene i 2026.

Rana Gruber klaget i brev av 23. oktober 2023 til SJT over Bane NORs påslag på infrastrukturavgifter i markedssegmentet for jernmalm i 2024 og netterklæringen for dette året. Bane NOR ga sine merknader til klagen i brev av 9. november 2023. SJT viser også til øvrig korrespondanse i saken.

Som følge av at Rana Gruber har utvidet klagen, omfatter vårt vedtak i denne saken også markedssegmenteringen og påslagene, samt netterklæringen for 2025. Det gjelder også for varselet markedssegmentering og påslag i utkast til netterklæring for 2026.<sup>2</sup> Bane NOR er gjort kjent med utvidelsen av klagen fra Rana Gruber og vår saksbehandling i brev av 8. november i år, samt i møtet vi hadde 29. november og 6. desember.

Vårt opprinnelige tilsyn med Bane NORs markedssegmentering og påslag for 2024, utover det som gjelder klagen fra Rana Gruber, er ikke en direkte del av dette vedtaket. Siden en forskriftsmessig inndeling av markedssegmenter og beregning av påslag ved hjelp av Ramsey-

<sup>1</sup> Forskrift 30. juni 2021 nr. 2315 om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften). Forskriften ble endret 1. januar 2024. Endringene innebærer enkelte redaksjonelle endringer og presiseringer, men ingen materielle endringer i reglene om markedssegmentering, påslag eller nettveiledningen. I Rana Grubers klage over avgiftsåret 2024 legger SJT til grunn jernbaneforskriften slik den gjaldt før endringene i januar i år, mens for 2025 og 2026 legger vi til grunn endringene etter dette.

<sup>2</sup> Da jernbaneforskriften ble endret fra januar 2024, ble «nettveiledningen» endret til «netterklæringen». SJT vil derfor bruke betegnelsen «nettveiledningen» for 2024, mens vi for 2025 og 2026 bruker «netterklæringen».

metoden fordrer en korrekt inndeling av alle segmenter, vil også de resterende delene av gods- og persontransporten i Norge indirekte kunne bli berørt av vedtaket. SJT vil komme tilbake til videre oppfølging av vårt tilsyn med inndeling i markedssegmenter dersom vi anser det som nødvendig.

SJTs varslede vedtak av 2. juli 2024 inneholdt åtte påleggspunkter. I påleggspunkt seks ble det varslet om at Bane NOR måtte tilbakebetale innkrevde påslag for 2024, dersom de etter en fornyet vurdering, som de ble pålagt å gjøre i punkt 5 i varselet, fant at CargoNet AS (CargoNet) sin trafikk (transporttjenester) for Rana Gruber skulle vært plassert i et annet markedssegment med lavere påslagssats. I punkt 4 i varselet påla vi Bane NOR stans i innkrevingen av påslagene for 2025 før ny markedsinndeling og beregning var gjort i samråd med berørte parter. I punkt 1 og 2 i varselet ble Bane NOR pålagt å gjøre henholdsvis en ny markedsinndeling og beregning av påslagssatser etter nærmere anvisninger fra SJT og i samsvar med jernbaneforskriftens regler. Det varslede vedtaket omfattet derfor også Bane NORs markedssegmentering og beregning av påslag for 2025 i tråd med den utvidede klagen fra Rana Gruber.

SJT har etter den utvidede klagen til Rana Gruber også vurdert Bane NORs markedssegmentering og påslag slik den er beskrevet i netterklæring for 2025. Det samme gjelder for Bane NORs forslag til markedssegmentering og påslag i høringsutkastet til netterklæring for 2026. Det er vår vurdering at Bane NOR for disse årene ikke har endret sine prinsipper og metoder for inndeling i markedssegmenter og beregning av påslag fra 2024. Vi mener derfor at Bane NORs markedssegmentering og påslag for 2025 og varslet markedssegmentering og påslag for 2026 også er i strid med reglene i jernbaneforskriften kapittel 6.

Ileggelse av påslag er en kan-bestemmelse etter regelverket og krever at Bane NOR gjør kompliserte analyser og beregninger etter fastsatte frister i forkant av innkrevingen. Bane NOR har hatt for dårlig datagrunnlag til å kunne foreta en økonomiskfaglig forsvarlig vurdering og beregning av påslagssatser som er innenfor markedssegmentenes tåleevne for årene 2024, 2025 og 2026. Blant annet gjelder dette etterspørselselastisiteten i de ulike markedssegmentene.

I e-post av 6. desember opplyser Bane NOR til oss at de har utarbeidet et forslag til ny markedssegmentering for 2024, med en ny innplassering av blant annet transportene til CargoNet for Rana Gruber på Nordlandsbanen. Dette er gjort for å oppfylle påleggene i vårt varslede vedtak.

SJT viser til at den nye markedssegmenteringen som Bane NOR har gjort for 2024 er basert på tilsvarende prinsipper og metode for segmentering og beregning av påslag, samt det samme underlaget og mangelfulle datagrunnlaget som for tidligere analyser. Vi kan derfor ikke se at det nye forslaget for 2024, vil oppfylle våre varslede påleggspunkt 1 og 2 og dermed heller ikke påleggspunkt 5. Vår konklusjon er at Bane NORs forslag til ny markedssegmentering for 2024 ikke vil oppfylle kravene jernbaneforskriften.

Vi legger til grunn at Bane NORs forslag til ny markedssegmentering for 2024 heller ikke oppfyller kravene til samråd i jernbaneforskriften § 5-1 (1). Det samme gjelder for netterklæringen i 2025 og utkast til netterklæringen for 2026. Bane NOR har heller ikke varslet om endringer i de grunnleggende elementene for påslag i 2024 eller 2025 i strid med jernbaneforskriften § 6-3 (6).

SJT har identifisert følgende brudd på jernbaneforskriften fra Bane NOR:

- ✓ Bane NORs markedssegmentering for 2024 og 2025 er i strid med jernbaneforskriften §§ 6-1 (2), 6-3 (1) og (3). Det samme gjelder Bane NORs varslede markedssegmentering for 2026.
- ✓ Bane NOR oppfyller ikke kravene for innkreving av påslag i jernbaneforskriften §§ 6-1 (1) og (2) samt 6-3 (1), (2) og (3) i 2024. Det samme gjelder for påslagene i 2025 og de varslede påslagene til Bane NOR for 2026.
- ✓ Bane NOR har brukt et utilstrekkelig datagrunnlag til å beregne, fastsette og innkreve påslag og som kan godtgjøre at markedet tåler påslag i 2024, 2025, i strid med jernbaneforskriften § 6-3 (1). Det samme gjelder for de varslede påslagene i 2026.
- ✓ Bane NORs nettveiledning for 2024 oppfyller ikke kravene til innhold etter jernbaneforskriften §§ 5-2 bokstav b) og 6-3 (4). Det samme gjelder for netterklæringen til Bane NOR for 2025 og Bane NORs høringsversjon av netterklæringen for 2026.
- ✓ Bane NOR har ikke utarbeidet nettveiledningen for 2024 i samråd med berørte parter i tråd med kravet etter jernbaneforskriften § 5-1 (1). Det samme gjelder for 2025 og 2026.
- ✓ Bane NOR har ikke varslet i nettveiledningen for 2024 om endringer i de grunnleggende elementene for påslag i samsvar med jernbaneforskriften §§ 6-3 (6) og 5-2 bokstav b). Det samme gjelder for endringene i de grunnleggende elementene for påslag i netterklæringen i 2025.

I dette vedtaket pålegger SJT Bane NOR korrigerende tiltak som oppfølging av klagen fra Rana Gruber over Bane NORs brudd på reglene i jernbaneforskriften med hjemmel i jernbaneloven 11 (5), jf. § 11a og jernbaneforskriften §§ 1-3 (1), 11-1 (5), 11-3 (1), (2) og (3) og 11-6 (1). Etter SJTs vurdering er påleggene nødvendige og forholdsmessige for å rette opp i de identifiserte bruddene på jernbaneforskriften. De er også nødvendige og forholdsmessige for å avhjelpe at Rana Gruber og eventuelt andre jernbaneforetak eller søkere har fått sine interesser krenket. Våre pålegg er videre nødvendige og forholdsmessige for å motvirke uønskede situasjoner i markedene for jernbanetransporttjenester, som diskriminering og konkurransevridding mellom søkere og andre markedsaktører.

## 2. Hva saken handler om

Før vi vurderer klagen fra Rana Gruber vil vi beskrive hva denne saken i korte trekk dreier seg om.

Klagesaken handler om Bane NORs påslag på infrastrukturavgifter i markedssegmentene for jernmalm, malm og øvrige mineraler i avgiftsårene 2024 til 2026. Den handler også om Bane NORs nettveiledning/netterklæring for disse årene.

Innkreving av påslag på infrastrukturavgifter er en «kan-bestemmelse» som forutsetter at Bane NOR oppfyller flere vilkår i jernbaneforskriften og at beregningsmetoden de bruker er faglig forsvarlig og bygger på et tilstrekkelig, og ikke minst, riktig datagrunnlag. Jernbaneforskriften stiller også krav til Bane NORs innhold i og fremgangsmåte for utarbeidelse av nettveiledningen/netterklæringen. Jernbaneforskriften stiller dermed flere detaljerte krav til Bane

NOR, dersom de bruker påslag på infrastrukturavgifter som en finansieringskilde til å dekke sine fulle kostnader knyttet til forvaltningen av jernbaneinfrastrukturen.

Hovedregelen i avgiftsordningen er at Bane NOR har en plikt til å fastsette en avgift for bruk av tjenestene i den minste pakken etter jernbaneforskriften § 4-1. Denne avgiften skal beregnes utfra kostnaden som oppstår som en direkte følge av den enkelte togtjenesten. Dette følger av jernbaneforskriften § 6-2 (1). Bestemmelsen om avgifter basert på direkte kostnader, tilsvarer direktiv 2012/34/EU artikkel 31 nr. 3.<sup>3</sup> Disse avgiftene basert på de direkte kostnadene for bruk av spor dekker imidlertid ikke de samlede kostnadene som Bane NOR har ved å forvalte jernbaneinfrastrukturen.<sup>4</sup> Dette er fordi forvaltning av jernbaneinfrastruktur har kostnadsstrukturen til et naturlig monopol.

Derfor åpner jernbaneforskriften § 6-3 for at Bane NOR kan fastsette påslag for å få dekket sine fulle kostnader. Reglene om påslag i jernbaneforskriften tilsvarer direktivet artikkel 32 om «*Exceptions to charging principles*». Med andre ord er påslag kun en unntaksmulighet som Bane NOR kan bruke for å få dekket en del av sine fulle kostnader gjennom prisen jernbaneforetakene må betale for bruken av jernbanespor, forutsatt at de oppfyller vilkårene for å innkreve denne avgiften. I hovedsak blir Bane NORs kostnader knyttet til forvaltning av infrastruktur finansiert med statlige midler over statsbudsjettet.

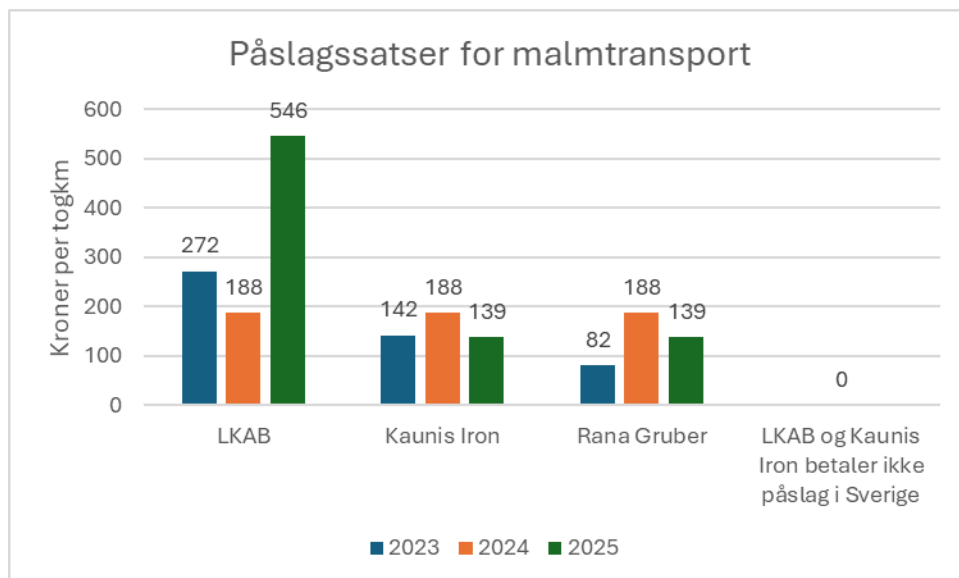
Bane NORs fastsettelse og innkreving av avgifter, slik som påslag, må gjøres på en måte som innebærer at jernbaneinfrastrukturen blir utnyttet på en samfunnsøkonomisk effektiv måte. Dette følger av jernbaneforskriften § 6-1 (1), som tilsvarer direktivet artikkel 26. Infrastrukturforvalter skal sette avgifter med mål om å oppnå samfunnsøkonomisk effektiv bruk av jernbaneinfrastrukturen, og ikke med mål om å maksimere sin profitt. Dette målet går foran hensynet til full kostnadsdekning for infrastrukturforvalter gjennom innkreving av påslag.

I figur 2.1 ser vi påslagssatsene som Bane NOR har innkrevd og planlegger å innkreve for årene 2023-2025 fra selskapene CargoNet AS/Rana Gruber ASA, LKAB og Kaunis Iron.

Figur 2.1 Bane NORs påslagssatser i perioden 2023 til 2025

<sup>3</sup> [Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 establishing a single European railway area \(recast\), endret ved Directive \(EU\) 2016/2370 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016](#). SJT vil i den videre fremstillingen referere til dette som "direktivet".

<sup>4</sup> Avgifter basert på direkte kostnader er ikke en del av klagen fra Rana Gruber og følgelig heller ikke en del av dette vedtaket.



Jernbaneforskriften stiller to grunnleggende krav til avgifter, som også må være oppfylt for at Bane NOR skal kunne ilegge påslag. For det første, må avgiftsordningen være basert på de samme prinsippene over hele jernbanenettet. Dette følger av jernbaneforskriften § 6-1 (2) siste punktum, som tilsvarer direktivet artikkel 29 nr. 2. For det annet, skal infrastrukturforvalter anvende avgiftsordningen på en ikke-diskriminerende måte gjennom å innkreve like avgifter for sammenlignbare tjenester i samme markedssegment. Dette er slått fast i jernbaneforskriften § 6-1 (2) første til tredje punktum. Bestemmelsen tilsvarer direktivet artikkel 29 nr. 3.<sup>5</sup>

Avgiftene som Bane NOR krever inn i løpet av et år i form av påslag utgjør betydelige beløp for togselskapene. Det er derfor viktig at jernbaneforetakene kan planlegge for disse utgiftsøkningene forut for ileggelsen. Dette kommer blant annet til uttrykk i fortalen til direktivet punkt 44.<sup>6</sup>

SJT understreker at vi gjennom flere år har fulgt opp Bane NORs inndeling i markedssegmenter samt beregning, fastsettelse og innkreving av påslag på infrastrukturavgifter, for å påse at dette er i tråd med kravene etter jernbaneforskriften. Helt siden sommeren 2021 og frem til nå, har vi veiledet Bane NOR gjennom flere brev og møter. I brev av 5. desember 2022 informerte vi Bane NOR om at deres beregninger av påslag for 2024 sannsynligvis ville være i strid med jernbaneforskriften. Det var også bakgrunnen for at vi startet formelt tilsyn med Bane NORs markedssegmentering og beregning av påslag for 2024 i brev av 24. april 2023.

Samferdselsdepartementet har også fulgt opp Bane NOR økninger av påslag i enkeltsegmenter med å halvere den økonomiske rammen for inntekter som Bane NOR kunne kreve inn gjennom påslag i 2024. Bane NOR gjennomførte halvingen i desember 2023.

Bane NORs fastsettelse av påslag har også vært klaget inn til SJT tidligere. I mai 2019 fattet SJT vedtak i klage fra Flytoget AS (Flytoget) på Bane NORs innkreving av infrastrukturavgifter for

<sup>5</sup> Artikkel 29 nr. 3 i direktivet lyder: "Infrastructure manager shall ensure that the application of the charging scheme results in equivalent and non-discriminatory charges for different railway undertakings that perform services of an equivalent nature in a similar part of the market (...)"

<sup>6</sup> Fortalen til direktivet punkt 44 lyder: "Railway undertakings should receive clear and consistent economic signals from capacity-allocation schemes and from charging schemes which lead them to make rational decisions".

årene 2017, 2018 og 2019.<sup>7</sup> Vedtakets gyldighet ble behandlet av tingretten i 2020<sup>8</sup> og lagmannsretten i 2022. I «Flytoget-dommen» ble vedtaket opphevet.<sup>9</sup>

Metodene og beregningene til Bane NOR fremgår av flere dokumenter som er sentrale i saken. SJT tar utgangspunkt i Bane NORs informasjon om påslag og beregningsmetode i nettveiledningen for 2024, netterklæringen for 2025 samt høringsutkast til netterklæring for 2026.

Videre legger vi til grunn som dokumentasjon Bane NORs rapport «Påslag - Metodikk og beregninger av påslag for den minste pakken med tjenester» av desember 2022, som er et vedlegg til nettveiledningen i 2024. Det samme gjelder for Bane NORs rapport «Påslag - Metodikk og beregninger av påslag for den minste pakken med tjenester» datert september 2023, som er et vedlegg til netterklæringen for 2025 og utkast til netterklæring for 2026.

Vi legger også til grunn Oslo Economics sin rapport av 1. juni 2022 «Segmenter i persontrafikk og godstrafikk på norsk jernbane» (heretter OE-rapporten) som er utarbeidet for Bane NOR. Denne rapporten er et vedlegg til nettveiledningen for 2024, netterklæringen for 2025 og utkast til netterklæring for 2026.

For å forstå klagen, gir vi også en kort oversikt over Bane NORs inndeling av markedssegmenter for jernbanetransport av malm og mineralprodukter og beregning av påslag i disse for perioden 2019 til 2023, samt årene 2024, 2025 og 2026.

- I perioden 2019 til 2023 inngikk de ulike jernbanetransportene av jernmalm, malm og mineraler ett felles markedssegment.
- For avgiftsåret 2024 endret Bane NOR markedssegmenteringen for transport av jernmalm, malm og mineraler. Transport av Jernmalm ble skilt ut til et eget markedssegment, der malmtransporten på Ofotbanen og Nordlandsbanen ble ilagt et høyere påslag enn transport av Andre malm og mineraler på andre strekninger.

Rana Grubers klage gjelder denne nye markedssegmentering for 2024 og deres innplassering i Jernmalm-segmentet.

- For avgiftsåret 2025 har Bane NOR gjort en ytterligere finmasking av inndelingen av jernmalmsegmenter til tre markedssegmenter for malm og mineraler, henholdsvis to ulike jernmalmsegmenter A og B som Bane NOR har vurdert har ulik prisfølsomhet og ett segment for øvrig malm og mineraler. Bane NOR har beregnet tre forskjellige påslagssatser i disse segmentene.
- For avgiftsåret 2026 har Bane NOR lagt opp til at det fortsatt er tre segmenter med tilsvarende påslagssatser som i 2025, men de to segmentene Jernmalm A og B har endret navn, som ikke lenger er relatert til ulikhet i prisfølsomhet, men etter ulik vektklasse på toget.

Rana Gruber utvidet 2. oktober klagen til også å gjelde for avgiftsårene 2025 og 2026, fordi de fremdeles mener at jernbanetransporten av Rana Grubers malm skal være plassert i segmentet for øvrig malm og mineraler.

---

<sup>7</sup> Se [SJTs vedtak av 23. mai 2023](#) i klage fra Flytoget AS over Bane NOR SF sin innkreving av infrastrukturavgifter i 2017 til 2019. Dette vedtaket blir omtalt som «Flytoget-vedtaket» i den videre fremstillingen.

<sup>8</sup> Dom fra Oslo tingrett (19-124547TVI-OTIR/03) av 21. juli 2020.

<sup>9</sup> Dom fra Borgarting lagmannsrett (20-164167ASD-BORG/03) av 27. januar 2022. Dommen omtales i det videre som «Flytoget-dommen».

Figur 2.2. Oversikt over segmenteringen til Bane NOR for jernmalm i perioden 2023 til 2026

| Segment og foretak | 2023 | 2024     |               | Ny vurdering 2024 og 2025/26 |            |       |
|--------------------|------|----------|---------------|------------------------------|------------|-------|
|                    | Malm | Jernmalm | Malm og øvrig | Jernmalm A                   | Jernmalm B | Øvrig |
| LKAB               | x    | x        |               | x                            |            |       |
| Kaunis Iron        | x    | x        |               |                              | x          |       |
| Rana Gruber        | x    | x        |               |                              | x          |       |

### 3. Nærmere om SJTs saksbehandling i klagesaken

Under dette punktet vil vi gi en oversikt over saksbehandlingen vår i klagen fra Rana Gruber frem til dette vedtaket.

Innledningsvis viser SJT til at vi for å sikre partsinnsyn og kontradiksjon i klagesaksbehandlingen vår, har gitt partene løpende innsyn og mulighet for å kommentere alle dokumentene i saken.

SJT mottok 23. oktober 2023 en klage fra Rana Gruber over Bane NORs markedssegmentering, påslag og nettveiledning for 2024. Bane NOR ga sine merknader til klagen i brev av 9. november 2023 til SJT. For å få saken ytterligere opplyst, sendte SJT et informasjonspålegg til Bane NOR i brev av 27. november 2023 som de svarte oss på i brev av 30. november d.å.

I brev av 2. juli i år varslet SJT vedtak i klagesaken og tilsynet på eget initiativ. Varaset ble sendt til Bane NOR, Rana Gruber og Flytoget. I brev av 7. juli sendte vi en kopi av varaset til andre berørte parter i klagesaken, blant annet til CargoNet som togoperatøren for Rana Grubers transporter på Nordlandsbanen. Vi sendte også kopi av varslet til Kaunis Iron AB (Kaunis Iron), Railcare AB (Railcare) og LKAB/LKAB Malmtrafikk AS (LKAB) som transporterer jernmalm på Ofotbanen.

Rana Gruber ga sine merknader til varaset i brev av 2. oktober med etterfølgende e-poster. Her utvides klagen til også å gjelde for påslagene i 2025 og de varslede påslagene i 2026. Bane NOR ble kjent med utvidelsen av klagen, gjennom SJTs oversendelse i brev av 9. oktober av Rana Grubers merknader til varaset.

Bane NOR ga sine merknader til varaset i brev av 13. september og 1. november i år. Vedlagt Bane NORs brev av 13. september fulgte «Notat om Oslo Economics rapport nr. 36-2022 Segmenter i persontrafikk og godstrafikk på norsk jernbane». Notatet er skrevet av OE på forespørsel fra Bane NOR i forbindelse med SJTs varsel om vedtak. I brev av 8. november sendte vi et informasjonspålegg til Bane NOR, som de svarte på i brev av 14. november. SJT varslet Bane NOR om at vi i den videre saksbehandlingen begrenset oss til å vurdere klagen fra Rana Gruber over Bane NORs markedssegmentering og påslag for årene 2024 til 2026.

Etter varaset hadde SJT møter med Rana Gruber 13. november og med Bane NOR 29. november og 6. desember 2024. Vi har også hatt møter med Kaunis Iron, Railcare og LKAB 18. november i år. Videre har vi hatt et dialogmøte med CargoNet og Vy Gruppen AS 11. november i år, der vi blant annet informerte om behandlingen av klagen fra Rana Gruber.

I e-post av 6. desember 2024 mottok SJT Bane NORs forslag til ny segmentering for 2024. SJT mottok også Rana Grubers kommentarer til dette forslaget i e-post av samme dag. Vi mottok også en e-post fra LKAB 5. desember i år om Bane NORs forslag til ny markedssegmentering for 2024. SJT hadde også et møte med Bane NOR 11. desember om dette.



## 4. Oversikt over anførselene fra Rana Gruber og Bane NOR til SJTs varsel og i klagen

Under dette punktet i vedtaket gir SJT en oversikt over hovedanførselene fra Bane NOR og Rana Gruber til vårt varsel om vedtak og i klagen fra Rana Gruber. Disse er langt på vei sammenfallende, og vi redegjør derfor i en viss grad for de samlet. SJT vil behandle anførselene i mer detalj, der de naturlig hører hjemme i den videre fremstillingen i vedtaket.

### 4.1. Rana Gruber

I klagen til oss av 23. oktober 2023 hevder Rana Gruber at Bane NORs påslag for 2024 ikke kan kreves inn fordi det er ugyldig. Dette skyldes at Bane NOR ikke har overholdt reglene i jernbaneforskriften om frister og innhold til nettveiledningen. Påslagssatsene er heller ikke godkjent av Samferdselsdepartementet. Rana Gruber mener også at Bane NORs markedssegmentering er ulovlig, og at de har en feil forståelse av hva som er markedets taleevne. I tillegg er datagrunnlaget til Bane NOR ikke tilstrekkelig for å kunne ilegge påslag. Rana Gruber ba også om oppsettende virkning av klagen.

I sine merknader til varslet av 2. oktober 2024 med etterfølgende e-poster, fastholder Rana Gruber sine anførsler i klagen. Men, klagen utvides til også å gjelde for påslagene i 2025 og de varslede påslagene i 2026. Rana Gruber mener at det er avklart, blant annet gjennom Bane NORs høring av netterklæringen for 2026, at Bane NOR vil fortsette sin ulovlige adferd, ikke bare for 2024 og 2025, men også for 2026. Videre mener selskapet at Bane NOR har lagt vekt på ulovlig utenforliggende hensyn, når de har trukket inn selskapets finansielle resultater i vurderingene. Rana Gruber mener også at SJTs saksbehandling har tatt for lang tid, i forhold til fristene etter jernbaneforskriften, og ber oss om å fatte vedtak i tråd med varselet før 15. desember 2024, som er datoen for oppstart av rutetermin for 2025.

I e-post av 6. desember til SJT opplyser Rana Gruber om at de har mottatt forslaget fra Bane NOR til ny markedssegmentering for 2024, men uten at dette endrer deres klage. Bane NORs forslag reiser også spørsmål om hvilke kilometere som skal ilegges den nye foreslåtte satsen.

### 4.2. Bane NOR

Bane NOR bestrider, både i sine merknader av 9. november 2023 til klagen og i sine merknader av 13. september samt 1. november i år til vårt varsel, at de ilagte påslagene for 2024 og de varslede påslagene for 2025 og 2026 strider mot jernbaneforskriften. De hevder også at SJTs vurderinger bygger på en uriktig faktisk forståelse av hvordan Bane NOR har foretatt markedssegmenteringen og fastsatt påslagene. Bane NOR er videre uenig i at det foreligger grunnlag for å pålegge stans i innkrevingen av påslag og/eller eventuell tilbakebetaling av innkrevde påslag som varslet av SJT. Bane NOR er heller ikke enig med Rana Gruber i at de har lagt vekt på ulovlige utenforliggende hensyn i sine vurderinger av dette selskapets finansielle resultater.

Bane NOR skriver i brevet av 1. og 14. november til oss at de vil vente med å gi merknader til at klagen er utvidet til også å gjelde 2025 og 2026, til SJT har tatt stilling til dette. Bane NOR gir likevel noen overordnede kommentarer.

I brev av 13. september sier Bane NOR at de vil gjennomføre fornyede vurderinger av påslagene for 2024 og 2025 innen 1. desember 2024. I møtet med SJT 29. november opplyste Bane NOR at disse nye vurderingene ikke vil være ferdig innen 1. desember i år.



I e-post av 6. desember mottok SJT Bane NORs forslag til ny markedssegmentering for 2024, i et notat utarbeidet av Bane NOR. Vedlagt e-posten fulgte en kopi av Bane NORs brev av 4. desember til togselskapene der de ber om eventuelle merknader til det nye forslaget innen 16. desember. Bane NOR skriver også i dette brevet at de i e-post av 15. november informerte togselskapene om at det vil bli utarbeidet et forslag til ny markedssegmentering for 2024 i tråd med SJTs varsel om vedtak.

Forslaget innebærer ifølge Bane NOR at markedssegmenteringen for 2024 gjøres tilsvarende som for 2025 og 2026. Dette medfører at CargoNets transporter for Rana Gruber plasseres i segmentet «Jernmalm og liknende transporter B» i 2024. Gitt at inndelingen blir som foreslått, og med halvering av påslagene slik det ble gjort for 2024, er det beregnet at påslaget i 2024 i dette segmentet vil få et lavere påslag enn det som er innkrevd. Når ny markedssegmentering for 2024 er endelig, vil Bane NOR derfor foreta en ny påslagsberegning for 2024. I møte med SJT 11. desember gjennomgikk Bane NOR forslaget til de nye vurderingene av markedssegmenteringen.

Bane NOR uttaler i sitt brev av 1. november til oss at det er tvangsmulkt etter jernbaneloven § 13 som vil være den riktige sanksjonen i denne saken, og ikke stans i videre innkreving av påslag i 2025, slik SJT har varslet om.

Bane NOR mener også at det varslede pålegget om stans ikke er begrunnet i at påslaget er materielt feil overfor en eller flere aktører. SJT har dermed ikke grunnlag for å trekke en konklusjon om påslagets berettigelse overfor en eller flere aktører.

## 5. Partene i klagesaken

Under dette punktet i vedtaket vurderer SJT hvem som vi mener at er parter i denne klagesaken.

Partene i en sak er den som «en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder». Det følger av forvaltningsloven § 2 (1) bokstav e). Markedsovervåkingsorganet har en plikt til å høre alle berørte parter innen en måned etter å ha mottatt klagen. Vi skal også underrette berørte parter om vårt vedtak i klagen. Dette følger av jernbaneforskriften § 11-3 (2).

I tråd med dette sendte som nevnt SJT varselet om vedtak til Bane NOR, Rana Gruber og Flytoget for kommentarer. Vi sendte også kopi av varselet til andre berørte parter i klagesaken, slik som CargoNet, Kaunis Iron, Railcare og LKAB/LKAB Malmtrafikk. Det samme gjorde vi med vårt informasjonspålegg til Bane NOR fra november i år, der SJT orienterte om utvidelse av klagesaken fra Rana Gruber og mulig vedtak til også å gjelde for påslagene i 2025 og 2026.

SJT mottok merknader til varselet og informasjonspålegget kun fra Bane NOR og Rana Gruber.

Vi har derfor oppfylt vår plikt etter jernbaneforskriften § 11-3 (2) til å høre alle berørte parter i klagesaken. I tråd med denneplikten vil vi også sende kopi av vårt vedtak i denne saken til berørte parter i klagen fra Rana Gruber.

I samsvar med vår tidligere praksis legger SJT til grunn at statsforetaket Bane NOR er å regne som et forvaltningsorgan i saker hvor de treffer enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 1.<sup>10</sup> Bane NORs fastsettelse av infrastrukturavgifter og påslag, som er vilkår for bruk av infrastrukturkapasitet (ruteleier) i perioden 2024 til 2026 er dermed å regne som myndighetsutøvelse, slik at avgiftsfastsettingen er enkeltvedtak. Bane NOR har som

---

<sup>10</sup> Se SJTs vurderinger i punkt 4.3.1 (sidene 13 og 14) i Flytoget-vedtaket.

myndighetsutøver dermed også et selvstendig ansvar for å tolke jernbaneregelverket i tråd med EØS-retten.

## 6. Rana Grubers klagerett

Under dette punktet vil vi vurdere Bane NORs påstand om at Rana Gruber ikke har klagerett. Bane NOR bestrider at selskapet har klagerett etter jernbaneforskriften § 11-3, fordi Rana Gruber ikke er en søker etter definisjonen i jernbaneforskriften § 1-7 bokstav p).

SJT mener at søkebegrepet etter jernbaneforskriften omfatter mer enn bare jernbaneforetak. Det følger av ordlyden i jernbaneforskriften § 1-7 bokstav p), som åpner for at søkere også kan være juridiske personer, slik som Rana Gruber ASA. Videre har Rana Gruber en forretningsmessig interesse av å bli tildelt infrastrukturkapasitet, i tråd med kravet etter jernbaneforskriften § 1-7 bokstav p).

SJTs konklusjon er derfor at Rana Gruber er en søker etter definisjonen i jernbaneforskriften § 1-7 bokstav p) med klagerett etter jernbaneforskriften § 11-3 (1) bokstavene d) og e).

## 7. SJTs myndighet i klagesaken

Under dette punktet i vedtaket vil SJT redegjøre for vår kompetanse til å behandle klagen fra Rana Gruber. Det samme gjelder vår myndighet til å ilegge korrigerende tiltak i klagesaken.

SJT som markedsovervåkningsorgan har kompetanse til å behandle klager og ta opp saker på eget initiativ samt ilegge korrigerende tiltak. Dette følger av jernbaneloven 11 (5) sammenholdt med § 11a samt jernbaneforskriften §§ 1-3 (1), § 11-1 (5), 11-3 (2) og 11-6 (1).

Etter jernbaneforskriften § 11-3 (1) kan en søker klage til markedsovervåkningsorganet. Av bestemmelsen følger en ikke-uttømmende liste over beslutninger som det særlig kan klages på. Relevant for denne klagesaken er bokstavene d) og e), om henholdsvis klage over avgiftsordningen og nivået på eller strukturen til infrastrukturavgifter som søkeren må eller kan komme til å måtte betale.

Etter forskriften § 11-1 (1) og § 11-1 (5) skal SJT etter behov også treffe tiltak for å motvirke uønskede situasjoner i markedene for jernbanetjenester på eget initiativ. Dette gjelder også for forholdene som nevnt i jernbaneforskriften § 11-3 (1) om klage. SJT har i sin [praksis](#) lagt til grunn at både jernbaneforskriften § 11-3 (2) og (3) og § 11-1 (5) kan benyttes som rettslig grunnlag for korrigerende tiltak i forbindelse med en klage.

I vår behandling av klagen fra Rana Gruber skal vi påse at avgifter som er fastsatt av infrastrukturforvalter er ikke-diskriminerende og i samsvar med reglene om avgifter i kapittel 6. Det følger av jernbaneforskriften § 11-1 (2).

SJT skal også særlig kontrollere om nettveiledningen inneholder diskriminerende vilkår eller gir Bane NOR muligheten til å utøve skjønn som vil kunne diskriminere søkere. Dette følger av jernbaneforskriften § 11-1 (1) siste punktum. Etter jernbaneforskriften § 6-3 (4) fører vi også tilsyn med Bane NORs liste over relevante markedssegmenter.

SJT legger til grunn at vi må respektere uavhengigheten til Bane NOR som infrastrukturforvalter i forbindelse med vårt tilsyn med infrastrukturavgifter, inklusive påslag på infrastrukturavgifter etter jernbaneforskriften § 6-3, slik dette er nedfelt i jernbaneforskriften § 6-1 (1). Her fremkommer det

at det er Bane NOR som har ansvaret for å beregne, fastsette og innkreve, infrastrukturavgifter slik som påslag. Vi anser at dette er særlig relevant når det gjelder hvilke pålegg om korrigerende tiltak vi kan ilegge, dersom vi finner at reglene om infrastrukturavgifter er brutt.

EU-domstolen uttalte seg nylig om kompetanseforholdet mellom infrastrukturforvalter og markedsovervåkningsorganet i sak C- 582/22.<sup>11</sup> Domstolen fikk her forelagt spørsmål fra en nasjonal domstol i Tyskland, om blant annet prosedyrene for å godkjenne avgifter etter direktivet. EU-domstolen skriver i avsnitt 47 at “[...] the ability of railway undertakings to appeal to the regulatory body is the counterpart of that body’s power to ascertain whether or not decisions of the infrastructure manager concerning charges are lawful, which is confirmed by Article 56(6) of Directive 2012/34 in so far as it provides that the regulatory body is to ensure that charges set by the infrastructure manager comply with Section 2 of Chapter IV of that directive, governing infrastructure and services charges, and are non-discriminatory.”

Generaladvokaten har også nylig uttalt seg om kompetanseforholdet mellom infrastrukturforvalter og markedsovervåkningsorganet på jernbane, i den pågående prejudisielle saken for EU-domstolen (C-538/23).<sup>12</sup> Domstolen har fått forelagt spørsmål fra en nasjonal domstol i Østerrike om blant annet prosedyrene for å godkjenne påslag. I avsnitt 81 uttaler Generaladvokaten at “...given that the infrastructure manager must be independent of the regulatory body, it is important that the latter’s monitoring does not go beyond what is permissible under article 56(6) of Directive 2012/34; the compliance of mark-ups with section 2 of Chapter IV of Directive 2012/34 and with the principle of non- discrimination.”

Generaladvokaten fortsetter i avsnitt 101 med at «...in order to respect the independence of the infrastructure manager in setting the charges (...) the regulatory body can hardly engage in its own economic appraisals and, for example set higher mark-ups than those set by the infrastructure manager.” Videre uttaler Generaladvokaten i avsnitt 103 at “The regulatory body may, therefore, only approve or reject the mark-ups or order their modification, but it may not determine the amount of mark-ups in the infrastructure manager’s stead.”

SJT kan i sine eventuelle pålegg om korrigerende tiltak dermed verken foreta markedssegmenteringen eller beregne påslagene for Bane NOR, uten å komme i konflikt med infrastrukturforvalters uavhengighet etter jernbaneforskriften § 6-1 (1). Vi skal derimot pålegge Bane NOR korrigerende tiltak i en klage på vilkårene for et tilbud om kapasitet, enten gjennom å bekrefte at endring av infrastrukturforvalters beslutning ikke er nødvendig eller kreve en endring av den beslutningen etter nærmere angitte retningslinjer, etter jernbaneforskriften § 11-3 (3). Men SJT må ikke påvise at påslagssatsene er feil overfor Rana Gruber eller andre berørte søkere for å fastslå at det foreligger brudd på jernbaneforskriften, slik Bane NOR synes å mene i sine merknader til varslet av 1. november 2024 punkt 6.

Det samme gjelder for brudd på likebehandlingsprinsippet som Bane NOR viser til i punkt 3.5 (side 5) i brevet av 13. september. Her viser Bane NOR til at lagmannsretten i punkt 5.4.4. i Flytoget-dommen forutsetter at det må bevises konkrete forhold som for eksempel konkurranse mellom segmentene eller forskjellsbehandling mellom eller innen det enkelte segment, for å konstatere brudd på likebehandlingsprinsippet etter jernbaneforskriften § 6-1 (2) og § 6-3 (1). Ovennevnte rettspraksis fra EU-domstolen tilbakeviser derfor at det foreligger et slikt krav om å bevise konkrete forhold for å kunne konstatere at likhetsprinsippet er brutt.

---

<sup>11</sup> EU-domstolens sak C-582/22 av 7. mars 2024.

<sup>12</sup> Generaladvokatens uttalelse i domstolen sak C-538/23 av 7. november 2024.

SJT har myndighet til å treffe korrigerende tiltak om stans og tilbakebetaling av ulovlig ilagte avgifter med grunnlag i jernbaneloven § 11 (5) og jernbaneforskriften kapittel 11.

Også dette følger av EU-domstolen i sak C-582/22, se avsnitt 68. Her uttaler domstolen at [...] Article 56(1), (6) and (9) of Directive 2012/34 must be interpreted as precluding a Member State's legislation which excludes any power of the regulatory body, before which a claim is made based on paragraph 1 of that article, from reviewing the lawfulness of the infrastructure charges whose period of application has expired and to declare their invalidity with effect *ex tunc*."

At SJT har kompetanse til å treffe korrigerende tiltak, som også omfatter det å kunne pålegge tilbakebetaling av påslag som er fastsatt og innkrevd i strid med jernbaneforskriften, ble for øvrig slått fast av lagmannsretten i Flytoget-dommen.<sup>13</sup>

## 8. Rettslig utgangspunkt

### 8.1. Innledning

Vi gir i det følgende en oversikt over reglene som Bane NOR som infrastrukturforvalter skal følge når de skal beregne, fastsette og innkreve infrastrukturavgifter og påslag.

Påslag er en type infrastrukturavgift som er regulert i kapittel 6 i jernbaneforskriften. Det er også krav om at Bane NORs må offentliggjøre påslagene i nettveiledningen/netterklæringen, i tråd med frister og et innhold som følger av jernbaneforskriften kapittel 5 og 6. Disse reglene i jernbaneforskriften gjennomfører direktiv 2012/34/EU med senere endringer i norsk rett. Forløperne til disse reglene, forarbeider, samt rettspraksis vil derfor være relevante rettskilder.

Jernbaneforskriften ble endret 1. januar 2024.<sup>14</sup> Disse endringene innebærer enkelte redaksjonelle endringer og presiseringer, men ingen materielle endringer i reglene om påslag eller nettveiledningen. Endringene som er av betydning for denne klagesaken er at «nettveiledningen» fra 1. januar 2024 skiftet navn til «netterklæringen». Videre ble jernbaneforskriften § 6-1 (2) tredje setning om at «Det skal innkreves like avgifter for sammenlignbare tjenester i samme markedssegment», flyttet til nytt siste punktum i jernbaneforskriften § 6-3 (1).

Ansvarsfordelingen mellom Bane NOR og Samferdselsdepartementet når det gjelder påslagene, er også tydeliggjort gjennom endringer i jernbaneforskriften § 6-3 (1) første punktum. Jernbaneforskriften § 11-1 (1) siste setning om at «Markedsovervåkningsorganet skal særlig kontrollere om nettveiledningen inneholder diskriminerende vilkår eller gir infrastrukturforvalter mulighet til å utøve skjønn som vil kunne diskriminere søkere», er nå flyttet til § 11-1 (1) tredje setning. Endelig er Samferdselsdepartementets ansvar for å fastsette inntektsrammen for infrastrukturavgifter etter jernbaneforskriften § 1-2 (2), flyttet til jernbaneforskriften § 1-2 (3).

I dette vedtaket vil SJT, som følge av at klagen fra Rana Gruber opprinnelig gjaldt for markedssegmenteringen, påslagene og nettveiledningen i 2024, legge jernbaneforskriften fra før endringene 1. januar 2024 til grunn. Siden klagen er utvidet til også å gjelde for 2025 og 2026, legger vi endringene etter 1. januar 2024 til grunn for disse to årene. SJT vil derfor bruke betegnelsen «nettveiledningen» for 2024, mens i 2025 og 2026 bruker vi betegnelsen

<sup>13</sup> Flytoget-dommen punkt 4.4.

<sup>14</sup> [Forskrift 18. desember 2023 nr. 2116 om endring i forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv.](#)

«netterklæringen». Vi vil for oversiktens skyld også fortløpende i fotnoter i teksten opplyse om bestemmelsene vi viser til er endret fra 1. januar i år.

SJT vurderer Bane NORs inndeling i markedssegmenter og beregning av påslagssatser på infrastrukturavgifter for årene 2024, 2025 og 2026, samt prinsippene og den Ramsey-inspirerte metoden de bruker til dette, med utgangspunkt i reglene etter jernbaneforskriften kapittel 6.<sup>15</sup> Våre vurderinger av Bane NORs nettveiledning for 2024 og netterklæring i 2025 samt høringsversjonen av netterklæringen for 2026, vil vi gjøre med utgangspunkt i bestemmelsene om frister for og krav til innhold i kapittel 5 og 6 i denne forskriften.

Bane NOR har opplyst i brev av 8. juli 2022 der de varslet jernbaneforetakene og andre søkere om endringer i de grunnleggende elementene for påslag for 2024, at de har endret metoden for å beregne påslagssatser til den Ramsey-baserte metoden de bruker i dag. Bane NORs inntekter fra innkrevingen av avgifter og påslag skal ved siden av andre avgifter og statlige overføringer bidra til å finansiere monopolvirksomheten som deres forvaltning av den statlige jernbaneinfrastrukturen. Det vil derfor også være relevant å se hen til økonomisk teori og praksis knyttet til bruken av denne metodikken, for å regulere tilgangspriser til naturlige monopoler. For øvrig trekkes Ramsey-metoden frem som en hensiktsmessig måte å beregne påslag på infrastrukturavgifter, i forarbeidene til direktivet.<sup>16</sup> Den brukes også av andre infrastrukturforvaltere og markedsovervåkere i flere europeiske land, som har påslag i sin avgiftsordning.<sup>17</sup>

Videre arbeider EU-kommisjonen med et utkast til retningslinjer for reglene i direktivet om ileggelse av infrastrukturavgifter.<sup>18</sup> I dette arbeidet har de særlig søkelys på markedssegmentering og påslag, med utgangspunkt i at det foreligger til dels svært ulik praksis om dette i de enkelte medlemsstatene. Kommisjonen ønsker derfor, gjennom disse retningslinjene, å oppnå en større grad av harmonisering i tråd med reglene om markedssegmentering og påslag i direktivet.

Ettersom det sentrale tema i denne saken er påslagene som er ilagt for 2024 og de som Bane NOR planlegger å innkreve i 2025 og 2026, vil SJT først gi en kort beskrivelse av hva vi oppfatter som begrunnelsen for at infrastrukturforvaltere, slik som Bane NOR i Norge, kan ilegge påslag.

Bane NOR er infrastrukturforvalter på det statlige jernbanenettet i Norge, jf. definisjonen i jernbaneforskriften § 1-7 bokstav c). Som infrastrukturforvalter skal Bane NOR tilby jernbaneforetak og andre søkere ruteleier på ikke-diskriminerende vilkår, se jernbaneforskriften § 4-1 bokstav a). Generelt har forvaltning av jernbaneinfrastruktur kostnadsstrukturen til et naturlig monopol, med høye faste kostnader og lave variable kostnader. Dette gjør at det er samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomt med kun

<sup>15</sup> SJT har forklart hva «Ramsey-prising» innebærer i Flytoget-vedtaket punkt 5.3.2 (side 21). Her sier vi at Ramsey-prising innebærer at påslag på infrastrukturavgiften fastsettes som invers proporsjonal til etterspørselelastisiteten for markedssegmentet, altså at påslaget settes lavere jo høyere etterspørselelastisiteten (prisfølsomheten) er i markedssegmentet, og omvendt, slik at etterspørsel etter ruteleier påvirkes i minst mulig grad av innkrevingen av påslag.

<sup>16</sup> [COM \(1998\) 480 final av 22. juli 1998](#) punkt 35 på side 76 lyder blant annet; *“There are a number of different ways in which this can be achieved, some of which result in more distortion than others. Ramsey Pricing (which involves setting mark-ups over SRMC which are inversely proportional to demand elasticity) should minimise the impact on the total volume of traffic.”*

<sup>17</sup> [IRG-Rail \(2021\) 9](#) Independent Regulators' Group - Rail Working group Charges – “Overview of the application of market segments and mark-ups in consideration of Directive 2012/34/EU”, særlig punkt 4. Denne rapporten omtaler vi det videre som «IRG-rapporten fra 2021.»

<sup>18</sup> Dette arbeidet foregår under [SERAF](#) og undergruppene til denne i Kommisjonen. Det er foreløpig ingen offentlige utkast til retningslinjer om markedssegmentering og påslag, men SJT kjenner til dette arbeidet gjennom sin deltakelse i SERAF.

en aktør som utfører denne regulerte funksjonen og betjener markedet. Utfordringen er at i et slikt marked vil ikke pris lik marginalkostnad, som ellers gir effektiv utnyttelse av infrastrukturen, være tilstrekkelig til å dekke monopolets samlede (fulle) kostnader.<sup>19</sup>

Videre vil aktørene som forvalter infrastrukturen få en monopolstilling i markedet for salg av ruteleier til jernbaneforetakene som utfører transporttjenestene på jernbanenettet. Uten reguleringer og statlig finansiering/subsidier, vil en slik aktør maksimere profitten gjennom å ta ut monopolpriser og eventuelt prisdiskriminere mellom brukerne av tjenesten. Dette gir høyere priser og lavere salg enn hva som er samfunnsøkonomisk effektivt. Dersom myndighetene ikke gir tilstrekkelig statlig finansiering til å dekke underskuddet i monopolet, er påslag på infrastrukturavgifter en mulighet til å få brukerne av infrastrukturen til å bidra i finansieringen av denne.

Dette er i korte trekk bakgrunnen for at det i EU-lovgivningen gjennom direktivet og underliggende forordninger som er gjennomført i norsk rett, er fastlagt hvilke regler og prinsipper som skal ligge til grunn for infrastrukturforvalters beregning og fastsettelse av infrastrukturavgiftene eller priser, for bruk av jernbanespor.

## 8.2. Reglene om infrastrukturavgifter

Etter jernbaneforskriften § 6-1 (1) innkrever infrastrukturforvalter avgifter for bruk av jernbaneinfrastrukturen for å finansiere sin virksomhet. Det er infrastrukturforvalter som både beregner, fastsetter og innkrever avgiftene etter denne bestemmelsen.

Etter jernbaneforskriften § 1-2 (2) fastsetter Samferdselsdepartementet rammene for infrastrukturavgiftene som infrastrukturforvalter innkrever etter kapittel 6.<sup>20</sup> Med rammene menes her både de budsjettmessige rammene i form av de statlige bevilgningene til finansiering av infrastrukturforvalters «fulle kostnader»<sup>21</sup> og de regulatoriske rammene om infrastrukturavgiftene i jernbaneloven og jernbaneforskriften kapittel 6.

Hovedregelen i avgiftsordningen er at Bane NOR skal fastsette en infrastrukturavgift for bruk av tjenester i den minste pakken etter jernbaneforskriften § 4-1, som tilsvarer kostnaden som oppstår som en direkte følge av den enkelte tog-tjenesten, jf. § 6-2 (1). Dette er en «skal-bestemmelse» og angir et gulv, eller en minstepris, for avgiftene som Bane NOR må innkreve fra jernbaneforetakene for deres bruk av jernbanesporene til kjøring av tog.

I tillegg åpner jernbaneforskriften for at Bane NOR kan fastsette andre avgiftskomponenter dersom vilkårene for dette er oppfylt;

- ✓ Infrastrukturavgiftene kan omfatte en avgift som gjenspeiler kapasitetsmangel - jernbaneforskriften § 6-2 (2)
- ✓ Avgiftene kan ta hensyn til miljøkostnadene som følger av togkjøring - jernbaneforskriften § 6-2 (3)
- ✓ Det kan som unntak fra avgiftsprinsippene i § 6-2 fastsettes påslag for å oppnå full dekning for infrastrukturforvalters kostnader - jernbaneforskriften § 6-3

Det kan også gjøres justeringer som påvirker hva jernbaneforetakene betaler i avgifter:

- ✓ Det kan gis rabatter - jernbaneforskriften § 6-4

<sup>19</sup> For en nærmere oversikt over hva som ligger i begrepet «full» dekning av infrastrukturforvalters kostnader i jernbaneforskriften § 6-3 (1), viser SJT til våre vurderinger av dette i Flytoget-vedtaket side 18 flg.

<sup>20</sup> Etter endringene i jernbaneforskriften fra 1. januar 2024 er denne bestemmelsen flyttet til jernbaneforskriften § 1-2 (3).

<sup>21</sup> Se note 19.

- ✓ Det kan innføres en tidsbegrenset ordning som kompenserer for bruk av jernbaneinfrastruktur - jernbaneforskriften § 6-5
- ✓ Det kan innkreves en avgift for kapasitet som er tildelt, men ikke brukes – jernbaneforskriften 6-7
- ✓ Det kan gis statsstøtte i tråd med reglene om dette

Endelig nevner vi at det følger av jernbaneforskriften § 5-2 bokstav b) at metoden som infrastrukturforvalter velger å anvende for å beregne påslag skal beskrives i detalj i nettveiledningen. Det følger også av jernbaneforskriften § 6-1 (2) at avgiftsordningen skal fremgå av nettveiledningen. Vi nevner også at det er gitt detaljerte regler om innhold i og fremgangsmåte for nettveiledningen i kapittel 5 og 6 i jernbaneforskriften.

### 8.3. Nærmere om reglene for påslag på infrastrukturavgifter

Det kan fastsettes påslag på infrastrukturavgifter for å oppnå full dekning for infrastrukturforvalters kostnader, forutsatt at vilkårene for dette er oppfylt. Dette følger av jernbaneforskriften § 6-3 (1).

Paragraf 6-3 lød i sin helhet som følger (før endringene fra 1. januar 2024):<sup>22</sup>

*«(1) Det kan fastsette påslag på infrastrukturavgifter for å oppnå full dekning for infrastrukturforvalters kostnader. Påslag kan bare fastsettes hvis markedet tåler det. Påslag må fastsettes på grunnlag av prinsippene om effektivitet, innsyn og likebehandling, og sikre optimal konkurranseevne for jernbanens markedssegmenter. Jernbaneforetakenes egne produktivitetsøkninger skal holdes utenfor.*

*(2) Avgiftsnivået skal ikke være så høyt at et markedssegment som ellers kan betale avgifter fastsatt etter § 6-2 tredje ledd, hindres i å bruke den aktuelle jernbaneinfrastrukturen.*

*(3) Før påslag på infrastrukturavgifter fastsettes, skal infrastrukturforvalter analysere hvilke markedssegmenter de er relevante for. Denne 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. *blokkto og tog hvor vogner lastes eller losses enkeltvis*
- g. *regelmessig og sporadisk togtrafikk.*

*(4) Listen over relevante markedssegmenter skal fremgå av nettveiledningen. Listen må revurderes minst hvert femte år. Statens jernbanetilsyn fører tilsyn med listen i samsvar med kapittel 11.*

<sup>22</sup> Som redegjort for i punkt 5.1 i dette vedtaket ble jernbaneforskriften § 6-3 (1) endret fra 1. januar 2024. Det innebærer ingen materielle endringer av betydning for dette vedtaket. Vi viser derfor til jernbaneforskriften § 6-3 (1), slik den lød før endringene 1. januar 2024.



*(5) Infrastrukturforvalter skal 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.*

*(6) Dersom en infrastrukturforvalter har til hensikt å endre de grunnleggende elementene i påslagene på infrastrukturavgiftene, skal endringene offentliggjøres senest tre måneder før fristen for offentliggjøringen av nettveiledningen.»*

I tillegg er det gitt generelle regler om avgifter i jernbaneforskriften § 6-1, som også gjelder for påslag. Relevant i denne sammenheng er jernbaneforskriften § 6-1 (2).

Paragraf 6-1 (2) lød i sin helhet som følger (før endringene av 1. januar 2024):<sup>23</sup>

*(2) Infrastrukturforvalter skal anvende avgiftsordningen på en ikke-diskriminerende måte. Gjennomsnittlige og marginale kostnader for tilsvarende bruk av infrastrukturen skal være sammenliknbare. Det skal innkreves like avgifter for sammenliknbare tjenester i samme markedssegment. Avgiftsordningen skal være basert på de samme prinsippene over hele jernbanenettet, med mindre det er gjort eksplisitte unntak etter § 6-2 femte ledd. Avgiftsordningen skal fremgå av nettveiledningen.»*

Slik SJT forstår jernbaneforskriften er påslag en tilleggsavgift som jernbaneforetakene kan måtte betale for kjøp av ruteleier (eller infrastrukturkapasitet) fra Bane NOR. Togselskapene som kjøper ruteleier fra Bane NOR, bruker disse ruteleiene til å utføre og tilby ulike typer jernbanetransporttjenester innen gods- og persontransport.

Jernbaneforetakenes etterspørsel etter ruteleier fra Bane NOR vil, naturlig nok, være helt eller delvis avledet av etterspørselen etter transporttjenester fra jernbaneforetakenes kunder. Etterspørselen etter ruteleier og tilbudet av transporttjenester vil blant annet være avhengige av prisen på ruteleier, kostnader i produksjonen av jernbanetransporttjenester, markeds- og konkurranseforholdene i det aktuelle jernbanetransportmarkedet der de selger sine tjenester i, konkurranseevnen mot andre transportformer, eierforhold og rammevilkår (subsidiert/tilskudd/statsstøtte) m.m.

Kundenes (passasjerer, vareeiere, distributører, speditører mm.) etterspørsel etter tog tjenester, vil blant annet avhenge av prisen på tog tjenestene og tilgang og pris på alternative transporttjenester. I godstransportmarkedene vil etterspørselen fra jernbaneforetakenes kunder, også kunne avhenge av de markedsmessige forholdene i sluttbrukermarkedet, for eksempel i markedene for salg av jernmalm.

#### 8.4. Inndeling i markedssegmenter

Det er tatt inn en nærmere beskrivelse av den analysen av markedssegmenter som Bane NOR som infrastrukturforvalter skal gjøre før påslag fastsettes i jernbaneforskriften § 6-3 (3). I forskriften er det stilt et krav om en minimumsanalyse, samtidig som det blir åpnet for at markedssegmentene kan deles ytterligere opp, ut fra hvilke varer eller passasjerer som transporteres. Infrastrukturforvalter skal også definere markedssegmenter som for tiden er inaktiv etter jernbaneforskriften § 6-3 (5).

---

<sup>23</sup> Som redegjort for i punkt 5.1 i dette vedtaket ble jernbaneforskriften § 6-1 (2) endret fra 1. januar 2024. Det innebærer ingen materielle endringer av betydning for dette vedtaket. Vi viser derfor til jernbaneforskriften § 6-1 (2), slik den lød før endringene 1. januar 2024.

SJT viser i denne sammenheng til lagmannsretten uttalelse i Flytoget-dommen om at «(k)ravende til markedssegmentering er detaljert regulert i direktiv 2012/34/EU og i jernbaneforskriften...».<sup>24</sup> Videre viser vi til uttalelsen fra EU-domstolens i sak C-556/10 om at “(t)he system provided for in Article 8(1) of Directive 2001/14 may be used only if the market can bear this, a market study being required in order to verify whether that is the case”.<sup>25</sup>

I fortalen til direktivet gis det veiledning om inndelingen av markedssegmenter ved innkreving av påslag: « (41) When levying mark-ups, distinct market segments should be defined by the infrastructure manager where the costs of providing the transport services, their market prices or their requirements for service quality differ considerably.”

Formålet med markedssegmenteringen og markedsanalysen er å sikre at avgiftsordningen ikke skaper diskriminering eller vridning i konkurransen mellom tjenester som gjelder transport av samme type gods eller passasjerer, og som ellers har lik kostnadsstruktur, priser og kvalitetsegenskaper. Dette er blant annet kommet til uttrykk i IRG-rapporten fra 2021.<sup>26</sup>

Markedssegmenter som består av sammenlignbare transporttjenester, er et nødvendig utgangspunkt for å kunne beregne og analysere hvor høye påslag de enkelte markedssegmentene tåler, uten at etterspørselen etter ruteleier endrer seg (på bakgrunn av inntektstap eller lavere lønnsomhet/økte kostnader).

SJT legger derfor til grunn at infrastrukturforvalter kan benytte segmentene som angis i minsteanalysen etter § 6-3 (3), det vil si godstransport, persontransport som er omfattet av en offentlig tjenesteytelse (PSO) og annen persontransport. Bane NOR som infrastrukturforvalter kan også velge å dele opp segmentene ytterligere, ut ifra hvilke type varer eller passasjerer som transporteres og dersom det kan vises at disse transporttjenestene har like egenskaper knyttet til kostnadsstruktur, priser og kvalitet som gjør det naturlig å samle dem i en felles kundegruppe.

## 8.5. Beregning av påslagssatser

Effektiv utnyttelse av infrastrukturen er et viktig formål med regelverket om avgifter, se jernbaneforskriften § 6-1 (1) annet punktum om at «avgiftene skal fastsettes (...) slik at infrastrukturen blir utnyttet på en samfunnsøkonomisk effektiv måte.» Jernbaneforskriften angir ikke en spesifikk metode for beregning av påslag, men det stilles vilkår for fastsettelsen som bygger opp under målsetningen om effektivitet.

For det første, kan påslag bare fastsettes hvis «markedet tåler det», jf. jernbaneforskriften § 6-3 (1) annet punktum. Det er slik at jernbanens markedssegmenter vil ha ulik evne til å betale avgifter høyere enn avgifter basert på direkte kostnader etter jernbaneforskriften § 6-2 (1).

For det andre, er det et vilkår at avgiftsnivået ikke settes så høyt at markedssegmenter som ellers kan betale avgifter basert på direkte kostnad, hindres i å bruke den aktuelle jernbaneinfrastrukturen, jf. jernbaneforskriften § 6-3 (2).

For det tredje, må påslagene fastsettes for å sikre optimal konkurranseevne for jernbanens markedssegmenter og på grunnlag av prinsippene om effektivitet, innsyn og likebehandling, jf. jernbaneforskriften § 6-3 (1) tredje punktum.

<sup>24</sup>Se punkt 5.2.3 i Flytoget-dommen.

<sup>25</sup> Se avsnitt 87 i sak [C-556/10](#) EU-kommisjonen v. Tyskland av 28. februar 2013.

<sup>26</sup> Se IRG-rapporten punkt 3 på side 8 andre avsnitt om at “Defining market segments is thus needed to prove that the charging system complies with the principle of non-discrimination under Articles 29(3), 32(1), 32(5) and 56(2) of the Recast.”

Et avgiftsnivå over avgift basert på direkte kostnad kan medføre konkurransevridende virkninger mot andre transportformer, som vei-, sjø- og flytransport. Konkurransevridende virkninger mellom og innad i transportsektorer på grunn av ulike avgiftsprinsipper er et sentralt tema i EU-kommisjonens forarbeider til direktiv 2001/14/EF.<sup>27</sup>

Hensynet kommer også til uttrykk i punkt 32 fortalen til direktiv 2001/14/EF, som var forløperen til direktiv 2012/34/EU.<sup>28,29</sup> EU-domstolen har i sak C-144/20 også slått fast dette vilkåret ikke handler om konkurransen mellom jernbaneforetakene, men om konkurranseevnen til jernbanesektoren i forhold til andre transportformer, slik som for eksempel vei eller sjøtransport.<sup>30</sup> Påslagene skal derfor ikke bli satt til et nivå som hindrer jernbanen i å konkurrere effektivt med disse andre transportformene.

At påslaget på infrastrukturavgifter skal fastsettes på grunnlag av prinsippene om effektivitet, innsyn og likebehandling i tråd med jernbaneforskriften § 6-3 (1) tredje punktum, er helt sentralt vilkår for at påslag kan ilegges. Dette vilkåret må også sees i sammenheng med jernbaneforskriften § 6-1 (2) om at infrastrukturforvalter skal anvende avgiftsordningen på en ikke-diskriminerende måte og at avgiftsordningen skal være basert på de samme prinsippene over hele jernbanenettet, samt at det skal innkreves like avgifter for sammenlignbare tjenester i samme markedssegment.<sup>31</sup> Dette kommer også til uttrykk i Generaladvokatens uttalelse i EU-domstolens sak C-538/23 om at “When determining charges, the infrastructure manager must respect the principle of equal treatment and of non-discrimination of railway undertakings, [...] which is, according to the Court, ‘the central criterion for the determination and collection of the charge for use of the infrastructure’.”<sup>32</sup>

For det fjerde, følger det av jernbaneforskriften § 6-3 (1) siste punktum at jernbaneforetakenes egne produktivitetsøkninger skal holdes utenfor ved fastsettelse av påslag.<sup>33</sup> I utgangspunktet vil jernbaneforetak få disinsentiver til å drive effektivt, eller til å fortsette drift på jernbanen, dersom produktivitetsøkningene deres blir tatt ut i form av at infrastrukturforvalter krever inn høyere påslag. Det stilles derfor som vilkår at påslagene ikke kan økes på grunnlag av økt produktivitet hos jernbaneforetakene.

Påslagssatsenes størrelse er dermed oppad begrenset til markedssegmentenes tåle- og konkurranseevne, jf. jernbaneforskriften § 6-3 (1) og (2). Videre er de samlede inntektene infrastrukturforvalter kan innkreve gjennom påslag oppad begrenset til full dekning av infrastrukturforvalters kostnader, jf. jernbaneforskriften § 6-3 (1).

---

<sup>27</sup> COM (1998) 466 final av 22. juli 1998: “Fair Payment for Infrastructure Use: A phased approach to a common transport infrastructure charging framework in the EU. White Paper.” Se for eksempel de første avsnittene under «Executive summary».

<sup>28</sup> Punkt 32 i direktiv 2001/14/EC lyder: «It is important to minimise the distortions of competition which may arise, either between railway infrastructures or between transport modes from significant differences in charging principles.”

<sup>29</sup> Punkt 32 i fortalen til direktiv 2001/14/EC er gjentatt i fortalen til direktiv 2012/34/EU punkt 64.

<sup>30</sup> Se EU-domstolens sak C-144/20 av 9. september 2021. Domstolen behandlet et prejudisielt spørsmål fra en nasjonal domstol i Latvia om avgifter etter direktiv 2012/34/EU. I avsnitt 59 i dommen uttaler domstolen at «Accordingly, that concept of ‘competitiveness’ relates not to competition between railway undertakings but to the competitiveness of the rail sector, considered in relation to other modes of transport.”

<sup>31</sup> Som redegjort for i punkt 5.1 i dette vedtaket ble jernbaneforskriften § 6-1 (2) endret fra 1. januar 2024. Det innebærer ingen materielle endringer av betydning for dette vedtaket. Vi viser derfor til jernbaneforskriften § 6-1 (2), slik den lød før endringene 1. januar 2024.

<sup>32</sup> Se Generaladvokatens uttalelse i sak C-538/23 av 7. november 2023 avsnitt 49. I dette avsnittet henviser Generaladvokaten til avsnitt 42 i EU-domstolens sak C 120/20 av 8. juli 2021, som var en prejudisiell foreleggelse fra en polsk domstol om infrastrukturavgifter etter direktiv 2001/14/EC.

<sup>33</sup> Som redegjort for i punkt 5.1 i dette vedtaket ble jernbaneforskriften § 6-3 (1) endret fra 1. januar 2024. Det innebærer ingen materielle endringer av betydning for dette vedtaket. Vi viser derfor til jernbaneforskriften § 6-3 (1), slik den lød før endringene 1. januar 2024.

Som redegjort for i punkt 8.1 i dette vedtaket ble det i forarbeidene til direktiv 2001/14/EF, som er forløperen til direktiv 2012/34/EU, vist til at påslag kan beregnes på ulike måter innenfor vilkårene som direktivet stiller. Samtidig ble Ramsey-prising trukket særskilt fram, fordi denne metoden burde minimere påvirkningen på det totale trafikkvolumet. Også andre markedsovervåkningsorgan i Europa og IRG-Rail anser Ramsey-prising som en aktuell metode for fastsettelse av påslag.

Bane NOR uttaler i sine påslagsrapporter fra 2022 og 2023 at de tar utgangspunkt i Ramsey-prinsippet og etterspørselastisiteter, og supplerer med lønnsomhetsvurderinger.<sup>34</sup> SJT legger derfor til grunn at Bane NOR bruker en Ramsey-basert metode for å beregne påslagssatser som skal bidra til å finansiere kostnadene knyttet til forvaltningen av infrastrukturen.

Oppsummert følger det av jernbaneforskriften at Bane NOR, før påslag fastsettes og innkreves må;

1. Dele jernbanetransporttjenestene inn i ulike markedssegmenter etter objektive og like kriterier som ivaretar hensynet til ikke-diskriminering og som ellers er i henhold til kravene etter jernbanelovgivningen.
2. Plassere jernbaneforetakene og deres produksjonsvolumer inn i markedssegmentene de hører hjemme i.
3. Analysere og beregne påslagene (påslagssatsene) utfra de forskjellige markedssegmentenes tåle- og konkurranseevne, samtidig som jernbaneforetakenes egne produktivitetsøkninger holdes utenfor.

## 9. SJTs vurdering av Bane NORs markedssegmentering i perioden 2024 til 2026

### 9.1. Innledning

Under punkt 9 vil SJT vurdere klagen fra Rana Gruber om at Bane NORs markedssegmentering i 2024 til 2026 ikke er i samsvar med jernbaneforskriftens krav. Bane NOR på sin side bestrider at de ikke har foretatt en markedssegmentering i denne perioden, som oppfyller vilkårene i jernbaneforskriften.

SJT mener at direktivet, og dermed også jernbaneforskriften, krever at Bane NOR først må ha gjort en korrekt inndeling i markedssegmenter, innplassering av alle transporttjenestene på hele jernbanenettet i markedssegmenter, før de kan beregne påslag. Denne inndelingen i markedssegmenter må være ikke-diskriminerende og basere seg på de samme prinsippene over hele jernbanenettet, jf. jernbaneforskriften § 6-1 (2) og § 6-3 (1).

SJT viser til det som lagmannsretten uttalte i Flytoget-dommen at «(k)ravende til markedssegmentering er detaljert regulert i direktiv 2012/34/EU og i jernbaneforskriften...».<sup>35</sup> Videre viser vi til uttalelsen fra EU-domstolens i sak C-556/10 avsnitt 87 om at «(t)he system provided for in Article 8(1) of Directive 2001/14 may be used only if the market can bear this, a market study being required in order to verify whether that is the case».<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Se punkt 7 på side 10 i Bane NORs påslagsrapport fra 2022 og punkt 4.2 på side 5 i Bane NORs påslagsrapport for 2023.

<sup>35</sup> Se Flytoget-dommen punkt 5.2.3.

<sup>36</sup> Se avsnitt 87 i sak [C-556/10](#) EU-kommisjonen v. Tyskland av 28. februar 2013.

Etter vår vurdering støtter disse dommene at det er detaljerte krav etter direktivet og jernbaneforskriften til Bane NORs inndeling i markedssegmenter. Dette støttes også av IRG-Rail i rapporten fra 2021, som gir en oversikt over bruk av markedssegmenter etter direktivet.<sup>37</sup> Forskriftsmessig inndelte markedssegmenter og plassering av togtenestene i disse, er derfor utgangspunktet for analysen og videre beregninger av påslagssatser som markedssegmentene tåler.

Bane NOR uttaler videre at regelverket åpner for skjønn og ulik tilnærming til markedssegmenteringen. De viser i denne forbindelse til at det er ulik praksis knyttet til markedssegmentering og segmenteringskriterier i Europa, noe blant annet IRG-Rail rapporten fra 2021 viser.

SJT er enig med Bane NOR i at det er åpnet for en viss grad av skjønn i markedssegmenteringen, så lenge infrastrukturforvalter følger de oppstilte detaljerte reglene om inndeling i markedssegmenter i jernbaneforskriften og oppfyller kravene til like prinsipper og metode, ikke-diskriminering og likebehandling med videre. Dette stemmer overens med infrastrukturforvalters uavhengige rolle, slik vi har gjort rede for i punkt 7 i vedtaket.

Vi viser til at det er flere forklaringer på at infrastrukturforvalterne bruker ulike kriterier for inndeling av jernbanetransporttjenester i markedssegmenter i ulike land i Europa, slik IRG-Rail Rapporten fra 2021 viser. Det kan for eksempel være at det er ulik infrastruktur og jernbanetrafikk som utføres på jernbanenettene. I noen land har man for eksempel høyhastighetstog og internasjonal trafikk, noen lands forvaltere forholder seg til minstesegmenteringen som er angitt i direktivet med mere. Videre, selv om IRG-Rail har beskrevet i denne rapporten hvilke kriterier som er brukt av infrastrukturforvaltere i det enkelte land, så betyr ikke det at disse kriteriene er klarert av hverken markedsovervåkingsorganet i det enkelte land eller av EU-Kommisjonen eller EU-domstolen. Det verserer flere saker om påslag i rettsapparatet og EU-Kommisjonen arbeider med retningslinjer som skal bidra til økt harmonisering av praksis.

Som SJT har redegjort for i punkt 7 i vedtaket har vi som markedsovervåkingsorgan ansvaret for å påse at påslagene er fastsatt i henhold til kravene til markedssegmentering i jernbaneforskriften. Dette er slått fast av EU-domstolen i sak C-582/22 avsnitt 47 og Generaladvokaten i uttalelsen i sak C-538/23 avsnitt 81. At vi fører tilsyn med Bane NORs markedssegmentering, er også slått fast i jernbaneforskriften § 6-3 (4) som tilsvarer direktivet artikkel 32 nr. 1 avsnitt 6.

SJT har derfor myndighet til å føre tilsyn med Bane NORs praksis og skjønnsutøvelse i markedssegmenteringen og dermed å kontrollere om vilkårene for markedssegmenteringen etter jernbaneforskriften §§ 6-1 (2) og 6-3 (3) er oppfylt eller ikke. Vår plikt følger uttrykkelig av jernbaneforskriften § 6-3 (4), der det er slått fast at SJT fører tilsyn med Bane NORs liste over markedssegmenter. Vi skal også påse at avgifter, inkludert påslag, er ikke-diskriminerende og i samsvar reglene om avgifter i kapittel 6, se jernbaneforskriften 11-(2). Vi skal behandle klager over avgiftsordningen og strukturen på avgifter som søkerne betaler eller kan komme til å betale etter klagebestemmelsen i jernbaneforskriften 11-3 bokstav d) og e), og kan kreve en endring etter nærmere retningslinjer etter forskriften 11-3 (3). Videre følger vår plikt av jernbaneforskriften § 11-1 (1) der det står at SJT særlig skal kontrollere om nettveiledningen inneholder

---

<sup>37</sup> Se IRG-Rail rapporten fra 2021, særlig kapittel 3 om segmentering.

diskriminerende vilkår eller gir infrastrukturforvalter mulighet til å utøve skjønn som vil kunne diskriminere søkere.<sup>38</sup>

## 9.2. SJTs vurdering av Bane NORs metode for markedssegmentering i perioden 2024 til 2026

Under dette punktet vurderer vi klagen fra Rana Gruber over Bane NORs inndeling i markedssegmenter for avgiftsårene 2024 til 2026. Vi vurderer disse årene samlet fordi Bane NOR har brukt samme metodiske tilnærming for alle årene. I punktene 9.3 til 9.8 behandler vi Rana Grubers og Bane NORs konkrete kommentarer i saken for de ulike avgiftsårene. I punkt 9.9 vurderer vi Bane NORs forslag til ny markedssegmentering av desember 2024.

### Bane NORs inndeling i markedssegmenter for påslag

SJT vil først kommentere på Bane NORs analyse av hvilke markedssegmenter som er relevante for påslag, jf. jernbaneforskriften § 6-3 (3) første punktum. SJT skal etter jernbaneforskriften § 6-3 (4) føre tilsyn med Bane NORs liste over relevante markedssegmenter.

Bane NOR hevder i sine merknader til varselet av 13. september punkt 4.1 (side 6) å ha foretatt en markedssegmentering som omfatter all jernbanetrafikk og alle markedssegmenter som er identifisert i OEs rapport punkt 5.2.5 i nettveiledningen for 2024. De fire segmentene som SJT viser til i varselet er, ifølge Bane NOR, de som ble vurdert til å tåle påslag i nettveiledningen for 2024 punkt 5.3.2.3.

SJT mener at Bane NOR ikke har foretatt en inndeling i og analyse av relevante markedssegmenter for påslag som omfatter all jernbanetrafikk. Dette gjelder både for nettveiledningen for 2024, netterklæringen for 2025 og utkast til netterklæring for 2026.

Det fremgår av nettveiledningen for 2024, 2025 og 2026 i punkt 5.2.5 en oversikt over markedssegmentene som Bane NOR har inndelt jernbanenettet i, med utgangspunkt i rapporten fra OE. Videre har Bane NOR for de samme årene utelatt flere av segmentene fra oversikten i punkt 5.2.5 i listen over relevante markedssegmenter for påslag i punkt 5.3.2.3.<sup>39</sup> Bane NOR har utelatt godssegmentene «Kombi/Vognlast», «Tømmer/Flis», «Farlig gods» og «Andre systemtog», samt persontrafikksegmentene «Øvrige persontog med trafikkavtale» og «Andre persontog» fra listen i 5.3.2.3. Når disse segmentene tas ut av listen over relevante segmenter for påslag, er resultatet at disse segmentene ikke blir inkludert når Bane NOR skal beregne og fordele påslagene for 2024, 2025 og 2026 i den Ramsey-baserte metoden som de bruker.

SJTs oppfatning er at Bane NOR benytter en skjønnsmessig vurdering av tåleevne og jernbaneforetakenes og deres kunders økonomiske resultater og robusthet til å ta segmenter ut av listen over relevante markedssegmenter for påslag. Dette er etter vår vurdering en gjennomgående feil ved Bane NORs analyse av relevante markedssegmenter for påslag for årene 2024 til 2026. Vi understreker at det er den endelige listen over alle segmenter i jernbanemarkedet, slik den fremgår av punkt 5.2.5 i nettveiledningen/netterklæringene, som Bane NOR skal bruke i den videre analysen av eventuelle påslagssatser ved hjelp av Ramsey-metoden.

<sup>38</sup> Jernbaneforskriften § 11-1 (1) er endret fra 1. januar 2024. Setningen i siste punktum i bestemmelsen om at «Markedsovervåkningsorganet skal særlig kontrollere om nettveiledningen inneholder diskriminerende vilkår eller gir infrastrukturforvalter mulighet til å utøve skjønn som vil kunne diskriminere søkere» er nå flyttet til tredje punktum i jernbaneforskriften § 11-1 (1).

<sup>39</sup> Bane NOR gjør tilsvarende i nettveiledningen for 2024 og i netterklæringene for 2025 og 2026, se punkt 5.2.5 med listen over alle segmentene sammenliknet med punkt 5.3.2.3 med listen over markedssegmenter som er vurdert som aktuelle for påslag.

SJT understreker at for å bruke Ramsey-metodikken, er det helt vesentlig at alle markedssegmenter, og dermed alle jernbaneforetakenes transporttjenester omfattes av analysen og ikke faller ut, før Ramsey-formelen brukes til å fordele Bane NORs forutbestemte påslagsramme/inntektsmål innenfor hva segmentet tåler. En faglig forsvarlig bruk av Ramsey-metodikken innebærer dermed at segmenter med høy etterspørselastisitet og som er prisfølsomme (for eksempel som følge av at det finnes mange gode alternative transporttjenester), vil få en påslagssats tilnærmet lik null og omvendt vil tjenester med sterk uelastisk etterspørsel tåle et høyere påslag.

I klagen fra Rana Gruber over påslagene som de har betalt eller skal betale, innebærer utelattelsen av segmentene i Bane NORs påslagsberegninger, at dette selskapet kan risikere å betale et høyere påslag enn om påslaget var fordelt på flere segmenter. Tilsvarende gjelder for andre markedssegmenter der det er ilagt påslag. Selv jernbaneforetak i små segmenter med begrenset trafikkvolum, skal derfor også være med å dekke de fulle kostnadene til Bane NOR, såfremt de har tåleevne. Dette er vesentlig for å sikre en ikke-diskriminerende avgiftsordning etter jernbaneforskriften § 6-1 (2) og at prinsippet om likebehandling etter forskriften § 6-3 (1) blir ivarettatt.

Bane NORs markedssegmentering for årene 2024 til 2026 har utelatt de segmentene som Bane NOR etter en skjønnsmessig vurdering mener ikke tåler påslag i den relevante inndelingen i markedssegmenter, som SJT fører tilsyn med etter jernbaneforskriften 6-3 (4). Dette er etter vår vurdering en metodisk feil tilnærming til markedssegmenteringen, som også vil kunne påvirke beregningen av påslagssatser i de ulike segmentene ved hjelp av den Ramsey-baserte metodikken som Bane NOR bruker.

Det er derfor SJTs konklusjon at Bane NOR har brutt kravet om en ikke-diskriminerende avgiftsordning etter jernbaneforskriften § 6-1 (2) og prinsippet om likebehandling i jernbaneforskriften § 6-3 (1) i markedssegmenteringen for 2024, 2025 og forslag til markedssegmentering i 2026.

#### *Bane NORs bruk av prissensitivitet som kriterium for markedssegmentering*

SJT vil under dette punkt vurdere Bane NORs kommentarer knyttet til prissensitivitet som grunnlag for segmentering. Bane NOR har både merknadene til varselet for avgiftsåret 2024 og i netterklæringen for 2025 og utkast til netterklæring for 2026, argumentert for at likeartet prissensitivitet er et relevant kriterium for segmentering.

I merknadene av 13. september 2024 i punkt 4.2.2 til vårt varsel viser Bane NOR til at det ikke er i strid med kravene etter jernbaneforskriften til markedssegmenteringen, at noen varegrupper er slått sammen fordi de har likeartet prissensitivitet og dermed er plassert i samme segment. Bane NOR sier at hvorvidt *varegruppene* har likeartet prissensitivitet eller tåleevne, beror på om de har likeartede egenskaper blant annet når det gjelder markedspriser, kostnadsstruktur og krav til kvalitet på tjenesten, i tråd med fortalen til direktivet avsnitt 42. De mener dermed at varegruppens priselastisiteter er et relevant element i markedssegmenteringen. Bane NOR viser også til uttalelser om dette fra IRG-Rail i rapporten fra 2021 side 7, CEPA 2002 og en forfatter Gerard de Jong i en artikkel fra 2018.

SJT mener en slik tilnærming til inndeling av jernbanetransporttjenester i ulike markedssegmenter er feil. Det er transporttjenestenes egenskaper som fortalen henviser til, og ikke egenskapene til varene eller passasjeren som fraktes. Bane NOR bygger i sine vurderinger på OE-rapporten. I



kapittel 5.2.1 beskriver OE verdikjeden og markedet for jernmalm, hvem som er markedsaktører og deres økonomiske resultater. Under punkt 5.2.3 behandler OE tåleevne, konkurransekraft og robusthet basert på selskapenes regnskaps- og nøkkeltall både for jernbaneforetakene som utfører transporttjenestene i dette markedet og deres kunder, slik som Rana Gruber som kjøper transporttjenester fra CargoNet. På side 36 under «Samlet vurdering» kommer OE til at markedet for jernmalm har en «høy tåleevne».

Etter SJTs vurdering kan vi verken se at direktivet eller jernbaneforskriften åpner for å inndeles i markedssegmenter på denne måten. En riktig inndelt markedssegmentering etter direktivet og jernbaneforskriften skal etter vår oppfatning bestå av sammenliknbare transporttjenester med jernbane, som har sammenliknbare kostnadsstrukturer, markedspriser eller krav til kvaliteten på tjenestene. Dette følger av direktivet artikkel 32 nr. 5, jernbaneforskriften § 6-1 (2)<sup>40</sup> samt fortalen til direktivet punkt 41. Økonomiske resultater, markedsituasjon og andre forhold ved kjøperne av transporttjenestene er etter det vi kan se fraværende som segmenteringskriterium i rettskildene.

Vi mener dermed at sammenhengen i ordlyden etter jernbaneforskriften §§ 6-1 (2) og 6-3 samt direktivet artikkel 32 og fortalen avsnitt 41 angir at markedssegmenteringen handler om å inndeles likeartede jernbanetransporttjenester i samme markedssegment. Tjenestene kan være tilpasset til hva slags type gods eller passasjerer som skal fraktes, som for eksempel tømmervogner, sovekupeer og lignende. Påslag etter jernbaneforskriften er en tilleggspris som jernbaneforetakene betaler til Bane NOR for kjøp av ruteleiene de selger. Jernbaneforskriften § 6-3 viser til ulike typer jernbanetransport «tjenester» og «jernbaneforetak» og direktivet artikkel 32 tilsvarende til «comparable services» og «railway undertakings». Også fortalen til direktivet avsnitt 41 gir anvisning på at det er transporttjenestene som jernbaneforetakene tilbyr som er relevante i markedssegmenteringen, jf. ordlyden «the transport services».

Som omtalt i punkt 4.4.3 i varselet vurderer vi fortsatt at Bane NOR ikke kan inndeles jernbanetransportmarkedene i ulike markedssegmenter etter tåleevne målt ved hverken jernbaneforetakenes eller deres kunder økonomiske resultater. Etter en korrekt inndeling i markedssegmenter, skal Bane NOR beregne om og hvor høy påslagssats hvert markedssegment tåler utfra den Ramsey-baserte beregningsmåten de har opplyst om at de bruker for å finne påslagssatsene for de ulike segmentene.

Markedssegmentets prisfølsomhet blir tatt hensyn til ved innsetting av forsvarlig estimerte etterspørselastisiteter og øvrige parametere i Ramsey-formelen, og ikke i forbindelse med markedssegmenteringen. Det vil, slik SJT vurderer det, være i strid med jernbaneforskriften § 6-1 (2) og § 6-3 (3) å segmentere jernbanetransportmarkedet etter kundenes tåleevne, prisfølsomhet eller økonomiske resultater slik som Bane NOR har gjort basert på OEs rapporter. Vi kommer nærmere tilbake til beregning av påslagssatser i kapittel 10.

Vår konklusjon er derfor at Bane NOR ved å inndeles jernbanetransporttjenester i malm- og mineralsegmentene utfra en skjønnsmessig vurdering av kundenes prisfølsomhet har brutt vilkårene som jernbaneforskriften §§ 6-1 (2) og 6-3 (3) stiller til markedssegmenteringen.

Bane NOR hevder også i brevet av 13. september punkt 3.3 (sidene 4 og 5) at formålet med segmenteringen er å fastsette påslag som skal «sikre optimal konkurranseevne for jernbanens

<sup>40</sup> Jernbaneforskriften ble endret fra 1. januar 2024. Da ble setningen «Det skal innkreves like avgifter for sammenliknbare tjenester i samme markedssegment» flyttet fra § 6-1 (2) tredje setning til § 6-3 (1) siste setning. Som vi har sagt tidligere i dette vedtaket viser SJT til jernbaneforskriften slik den lød før endringene 1. januar 2024 og dermed også til jernbaneforskriften § 6-1 (2) når det gjelder reglen om at det skal innkreves like avgifter for sammenliknbare tjenester i samme markedssegment.

markedssegmenter» jf. jernbaneforskriften § 6-3 (1). Sett i sammenheng med fortalens vurderingskriterier betyr dette, ifølge Bane NOR, at det ved markedssegmenteringen er relevant å se hen til forhold som har betydning for etterspørselen etter gods- og persontransport på jernbanen. Dette vil typisk være faktorer ved markedet som transportkunden opererer innenfor, og hvorvidt en prisøkning vil kunne føre til at etterspørselen etter transport på jernbane reduseres mye eller lite.

SJT viser til at jernbaneforskriften § 6-3 (1) innebærer en vurdering av markedssegmentenes konkurranseevne i forhold til andre transportformer. Denne tolkningen er lagt til grunn av EU-domstolen i sak C-144/20.<sup>41</sup> SJT er enig i at dersom kjøpere av tjenestene i det aktuelle segmentet har mulighet til å bytte til andre likeverdige transporttjenester eller annen type godstransport på jernbane, vil det kunne gi seg utslag i at jernbaneforetakenes etterspørsel etter ruteleier eller deres kunders etterspørsel etter jernbanetransporttjenester blir mer prisfølsom.

Dette hensynet til markedssegmentets konkurranseevne skal imidlertid Bane NOR vurdere ved fastsettelsen av påslaget for segmentet og i beregningen av hvor høy denne påslagssatsen kan være. Den kommer derfor som et tilleggsvilkår som Bane NOR må vurdere til det beregnede påslaget de får som resultat ved bruken av Ramsey-formelen. Slike forhold ved kundenes valgmuligheter av transporttjenester skal derfor ikke tas hensyn til i markedssegmenteringen. Dette fremgår også av ordlyden i § 6-3 (1), der konkurranseevnen skal sikres samtidig med fastsettelsen av påslagene.

Oppsummert er det SJTs konklusjon at jernbanesegmentenes tåleevne etter økonomiske resultater eller etterspørselens prisfølsomhet først skal tas hensyn til ved innsetting av forsvarlig estimerte etterspørselstetnisiteter og øvrige parametere i Ramsey-formelen, og ikke i forbindelse med markedssegmenteringen. Det vil dermed være i strid med jernbaneforskriften § 6-3 (1) og (3) å ta hensyn til nivået på prisfølsomheten til ulike godstransporttjenester eller deres kunder i segmenteringen.

#### Bane NORs inndeling av markedssegmenter etter enkeltvarer som fraktes for noen typer godstransport (systemtransport)

SJT vil under dette punkt vurdere Bane NORs inndeling av markedssegmenter etter enkeltvarer som fraktes for ulike typer godstransport.

Etter SJTs vurdering skulle Bane NOR, gitt den finmaskede inndelingen for enkeltvarer som de har gjort i segmentet for jernmalm i perioden 2024 til 2026, også ha inndelt etter typer varer som transporteres i segmentet for «Kombi/Vognlast» etter for eksempel fisk og kjølevarer/dagligvarer, som vi oppfatter utgjør en betydelig og stadig voksende del av den faktiske transporten, særlig på Ofotbanen fra Narvik over Riksgrensen via Sverige til Alnabru og/eller til Malmø. Også på Nordlandsbanen går denne type godstransport, etter det vi er kjent med.

SJT mener at når Bane NOR først velger å gå videre med å inndeles markedssegmentet for «Industrielle systemtog» etter type varer som transporteres i segmentene for «Jernmalm» og «Øvrig malm og mineraler» som er relevant i klagen fra Rana Gruber så skulle de, for å oppfylle kravene om ikke-diskriminering og likebehandling etter jernbaneforskriften § 6-1 (2) og § 6-3 (1)

---

<sup>41</sup> Se EU-domstolens sak C-144/20 av 9. september 2021. Domstolen behandlet et prejudisielt spørsmål fra en nasjonal domstol i Latvia om avgifter etter direktiv 2012/34/EU. I avsnitt 59 i dommen uttaler domstolen at «Accordingly, that concept of 'competitiveness' relates not to competition between railway undertakings but to the competitiveness of the rail sector, considered in relation to other modes of transport.»

også ha foretatt en tilsvarende finmasking i segmentet «Kombi/Vognlast» i perioden 2024 til 2026. At Bane NOR ikke har nok datagrunnlag for å gjøre en slik analyse av segmentet for «Kombi/Vognlast» er ikke et argument for at dette ikke skal gjøres.

SJT viser videre til at vi ikke har funnet noen andre land som har inndelt godstransportmarkedet, herunder malm- og mineralsegmenter, på tilsvarende måte som Bane NOR. Våre oppdaterte oversikter over markedssegmenter og påslag i andre europeiske land viser at flere land kun inndeler hele godstransportmarkedet i et enkelt segment «Freight». Dette gjelder blant annet i Spania, Italia, Nederland og Sveits. Andre land, som for eksempel Tyskland, har et eget segment for veldig tunge tog uavhengig av varetype som transporteres «Very Heavy», og et segment for tomme tog.

Bane NOR tilbakeviser i sine merknader til varslet i punkt 4.2.2 (sidene 9 og 10) at de ikke bruker inndeling etter varer eller passasjerer som faktisk transporteres konsekvent, når de først har valgt å bruke dette som et av flere kriterier. For kombisegmentet viser Bane NOR til at transporttjenestene er de samme uavhengig av hvilke varer som transporteres. Bane NOR sier også at de ikke har tilstrekkelig datagrunnlag for å identifisere transportene i kombisegmentet, fordi togselskapene ikke rapporterer om hva de transporterer. Bane NOR har heller ikke funnet at andre land har inndelt kombisegmentet i flere markedssegmenter.

SJT mener dette illustrerer at Bane NOR ikke har tilstrekkelige data eller har gjort tilstrekkelige undersøkelser for å kunne inndeles markedssegmenter etter samme prinsipper.

Det er SJTs konklusjon at Bane NOR gjennom å ha finmasket segmenteringen etter varer som transporteres i enkelte deler av jernbanetransportmarkedet, mens de i andre deler av markedet segmenterer etter togtjenesten, dermed bryter med at avgiftsordningen skal være ikke-diskriminerende og basert på de samme prinsippene over hele jernbanenettet i strid med jernbaneforskriften § 6-1 (2).

SJTs konklusjon er etter dette at Bane NORs markedssegmentering i perioden 2024 til 2026 er i strid med jernbaneforskriften § 6-1 (2), § 6-3 (1) og (3).

### 9.3. Klagen fra Rana Gruber om at oppdelingen i 2024 av segmentet «malm og mineraler» til to segmenter er ulovlig

Rana Gruber hevder i klagen at Bane NORs oppdeling av markedssegmentet i 2023 «Malm og mineraler» i to segmenter «Jernmalm» og «Øvrig malm og mineraler» i 2024 er i strid med prinsippene om effektivitet, innsyn og likebehandling etter jernbaneforskriften § 6-3 (1) og kravene til segmentering etter § 6-3 (3). Slik SJT oppfatter Rana Gruber, mener de at markedssegmenteringen skal være basert på hvilke varer som fraktes, og ikke foretakenes økonomiske tåleevne.

Bane NOR sier i sine merknader til varslet av 13. september 2023 (side 7) at markedssegmenteringen for 2024 er basert på type transporter og deres prisfølsomhet for avgiftsendringer. De har i siste ledd av segmenteringen tatt hensyn til nivået på prisfølsomheten til ulike godstransporttjenester, og vurdert hensiktsmessigheten av en inndeling i samme segment basert på likeartet prissensitivitet. Oppsplittingen av segmentet «malm og mineraler» fra 2023 til to segmenter i 2024, begrunner Bane NOR dermed med at jernbanetransport av kalkstein vil være mer følsomme for prisendringer enn transportene til de aktørene som for 2024 er en del av segmentet «jernmalm».

Som SJT allerede har redegjort for i punkt 9.2 i dette vedtaket mener vi at Bane NOR ikke kan inndelegere jernbanetransporttjenester i ulike markedssegmenter etter kundenes tåleevne vurdert etter resultater eller prissensitivitet. Bane NORs inndeling i segmentene «Jernmalm» og «Malm og øvrige mineraler» for 2024, vil dermed være i samsvar med reglene for markedssegmentering, dersom segmenteringen er basert på at det er forskjellige typer varer som transporteres med forskjellige type tjenester, og ikke fordi kalkstein og andre varer i dette segmentet er mer prisfølsomme og har en annen tåleevne eller robusthet enn jernmalm.

Dette innebærer videre, slik SJT vurderer det, at dersom transporttjenesten for varene som transporteres for Rana Gruber, altså råmalm, er mer sammenliknbar med transporttjenesten i segmentet «øvrige malm og mineraler», skal transporttjenesten CargoNet utfører for Rana Gruber tas inn i dette markedssegmentet for å være i samsvar med jernbaneforskriften §§ 6-1 (2) og 6-3 (3), direktivets artikkel 32. nr. 1 og nr. 5, samt avsnitt 41 i fortalet til direktivet.

SJT viser i den forbindelse til Rana Grubers innspill av 13. oktober 2022 til Bane NORs høring av netterklæringen for 2024. Rana Gruber uttaler her at de frakter jernmalm som ikke er prosessert, og at dette produktet derfor ikke kan sammenlignes med høykvalitets pellets fra LKAB, eller ferdigprosessert jernmalmkonsentrat til Kaunis Iron. Dette har Rana Gruber gjentatt flere ganger i forbindelse med sin klage og sine kommentarer til varselet, som Bane NOR også er kjent med.

Vår konklusjon er etter dette at segmenteringen for «jernmalm» og «øvrige malm og mineraler» vil være i samsvar med jernbaneforskriften §§ 6-1 (2) og 6-3 (3), dersom jernbanetransporttjenestene og varene som transporteres i de ulike segmentene er sammenliknbare. For øvrig er Bane NORs metode for inndelingen i segmentene «jernmalm» og «malm og mineraler» i 2024 i strid med jernbaneforskriften §§ 6-1 (2) samt 6-3 (1) og (3). Begrunnelsen for dette fremgår av våre vurderinger i punkt 9.2 i dette vedtaket, der Bane Nor feilaktig baserer segmenteringen på jernbaneforetakene og deres kunders prissensitivitet, samt Bane NORs forståelse av tåleevne som blant annet er basert på kundenes økonomiske resultater.<sup>42</sup>

#### 9.4. Klagen fra Rana Gruber om at oppdelingen i 2025 av segmentet «Jernmalm» til to segmenter er ulovlig

Bane NOR har for 2025 gjort en ytterligere markedssegmentering ved at de har delt segmentet «Jernmalm» opp i to nye segmenter, henholdsvis «Jernmalm med lav prisfølsomhet» og «Jernmalm med høyere prisfølsomhet». Rana Gruber hevder blant annet i sitt brev av 2. oktober 2024 at segmenteringen er ulovlig, fordi den baserer seg på priselastisitetsvurderinger samtidig som vurderinger av fortalens kriterier er fraværende i segmenteringen.

Bane NOR uttaler på sin side i brevet av 13. september 2024 punkt 5 (side 13) at endringene i jernmalmsegmentet for 2025 er i samsvar med jernbaneforskriften. De begrunner blant annet endringen i markedssegmentet med at utfasing av rabatten for godstransport på Nordlandsbanen vil gi CargoNet/Rana Gruber høyere priser og, slik SJT forstår det, gjør Rana Grubers etterspørsel etter jernbanetransporttjenester mer prisfølsom. Betydningen av ulike kvaliteter ved transportene vil, ifølge Bane NOR, bli forsterket som en følge av utfasing av rabatten. Bane NOR har derfor besluttet å dele jernmalmsegmentet i to ulike segmenter, der LKABs transport av jernmalmprodukter gjennom datterselskapet LKAB Malmtrafikk på Ofotbanen legges til jernmalmsegmentet «Jernmalm med lav prisfølsomhet». Segmentet «Jernmalm med høyere

<sup>42</sup> Se også SJTs varsel av 2. juli 2024 punkt 4.3.2 og 4.3.3 for våre vurderinger av Bane NORs segmenteringen for 2024.

prisfølsomhet» omfatter transportene som blir utført av Railcare for Kaunis Iron på Ofotbanen, og CargoNet for Rana Gruber på Nordlandsbanen.

SJT viser til Bane NORs forklaring av den nye inndelingen av segmenter for 2025, i den opprinnelig publiserte versjonen av netterklæringen for 2025 og tilhørende påslagsrapport fra 2023 punkt 5.1. Det fremgår i rapporten at «årsaken til at det skilles mellom de to jernmalmsegmentene er ulik prisfølsomhet». Videre har den ulike prisfølsomheten flere underliggende årsaker, blant annet at «trafikken» gjelder transport av jernmalm med ulike grader av jernmalmskonsentrat. Bane NOR har også sett på konkurransen mot vei som relevant for markedssegmenteringen.

Slik SJT vurderer det vil Bane NORs metode for segmentering i 2025 være i strid med jernbaneforskriften §§ 6-1 (2), 6-3 (1) og (3). Som tidligere nevnt i dette vedtaket skal etterspørselens priselastisitet, og eventuelt andre relevante elastisiteter eller prisfølsomheter, brukes i beregningen av påslagssatser ved hjelp av Ramsey-formelen, ikke i forbindelse med inndelingen i markedssegmenter. Det samme gjelder vurderinger av jernbanens konkurranseevne i de ulike segmentene, som også knyttes til vurderingen av tåleevne og fastsettelse av påslag, jf. jernbaneforskriften § 6-1 (1). Dette har vi også drøftet ovenfor i punkt 9.2 og punkt 9.3 for markedssegmenteringen i 2024.

SJT's konklusjon er etter dette at Bane NORs metode for inndeling av markedssegmentet «Jernmalm» i 2025 til to nye segmenter er i strid med kravene til segmentering som følger av jernbaneforskriften §§ 6-1(2) samt 6-3 (1) og (3).

### 9.5. Klagen fra Rana Gruber om at oppdelingen i jernmalmsegmentene for 2026 er ulovlig

Bane NOR har i høringsdokumentet til netterklæringen for 2026 inndelt segmentene for malm og mineraler i henholdsvis «Malm og øvrige mineraler», «Jernmalm og liknende transporter A» og «Jernmalm og liknende transporter B». Den nye segmenteringen innebærer at LKAB Malmtrafikk sin transport av jernmalmprodukter og pellets på Ofotbanen ligger i segmentet «Jernmalm og liknende transporter A» mens segmentet «Jernmalm og liknende transporter B» omfatter transportene som utføres av Railcare for Kaunis Iron på Ofotbanen og CargoNet for Rana Gruber på Nordlandsbanen.

Rana Gruber hevder i sitt brev av 2. oktober 2024 med merknader til varslet at segmenteringen for 2026 er ulovlig, fordi den baseres på samme metoder som segmenteringen for 2025, herunder priselastisiteter, tåleevne og konkurranseflate mot vei. I tillegg synes Bane NOR å vektlegge et nytt kriterium «vektklasse», som ifølge Rana Gruber ikke er relevant for segmenteringen.

Bane NOR hevder på sin side i brev av 1. november 2024 punkt 5 (side 7) at de i Network Statement for 2026 har forsøkt å gi en mer utfyllende redegjørelse for de vurderinger som også tidligere er blitt lagt til grunn i Bane NORs avgiftsfastsettelse. De uttaler at vektklasse ikke er et kriterium for segmenteringen, men en målbar størrelse, som gjenspeiler de underliggende segmenteringskriteriene som har vært de samme hele tiden. De nye segmentene innebærer kun en navneendring. Slik SJT forstår Bane NOR er dermed metoden for segmenteringen i 2026 lik metoden for segmentering i 2024 og 2025.

SJT viser til høringsdokumentet til Network Statement for 2026, der Bane NOR forklarer metoden bak segmenteringen for jernmalm, malm og mineraler i punkt 5.2.5 på side 77. Her er segmentene for transport av jernmalm, malm og mineraler inndelt etter følgende kriterier; ulike varer og kvalitetsnivået på disse varene, markedsprisen på varene per enhet og per tog, fraktvolumenes betydning for kostnadsstrukturen til gruveselskapene, fraktvolumenes betydning for malmtransportens konkurranseflate mot vei og transportens priselastisitet.

Som SJT har nevnt tidligere i punkt 9 i dette vedtaket, er en ytterligere inndeling i godssegmenter etter type vare som fraktes i samsvar med kravene i jernbaneforskriften § 6-3 (3) så lenge inndelingen resulterer i segmenter bestående av sammenliknbare jernbanetransporttjenester i tråd med kravet etter forskriften § 6-1 (2). Transportkundene til togselskapene sine egne markedspriser på godset som fraktes, mulighet til å bytte til andre transportformer, kostnadsstrukturer og priselastisiteter er imidlertid ikke relevante vurderingsmomenter ved segmenteringen av jernbanemarkedet. Som redegjort ovenfor i punktene 9.1. til 9.4 kan slike forhold være relevante for beregningen av påslagssatser som er innenfor markedssegmentenes tåleevne.

Rana Gruber har anført at vekten på togene ikke er relevant i markedssegmenteringen. SJT utelukker ikke at vekten på togene kan gjøre at transporttjenester er likeartet og dermed kan være et kriterium for å inndele transporttjenester i markedssegmenter i tråd med jernbaneforskriften §§ 6-1 (2) og 6-3 (3) og fortalen punkt 41 dersom dette oppfyller jernbaneforskriftens krav til segmentering, slik vi har redegjort for tidligere i punkt 7 i dette vedtaket. Når Bane NOR kombinerer kriteriet tunge tog med transport av en bestemt type gods som kriterium, er det imidlertid en fare for at dette fører til en diskriminerende avgiftsordning i strid med jernbaneforskriften § 6-1 (2) og 6-3 (1).

Vi har videre merket oss at infrastrukturforvalter i Tyskland bruker «veldig tunge tog» som et eget markedssegment, men ikke skiller mellom varer som transporteres i segmentet. De har også et eget segment for tomme tog.<sup>43</sup> SJT vil videre legge til at Bane NOR allerede planlegger fra og med 2025 å innkreve høye infrastrukturavgifter fra LKAB og Kaunis for deres transport med tunge tog på Ofotbanen gjennom hvordan de beregner avgiften som oppstår som en direkte følge av den enkelte togtjenesten etter jernbaneforskriften § 6-2 (1). Det er uansett uklart for oss om Bane NOR bruker vektklasse som et kriterium eller om det bare er en målbar størrelse som de har uttalt i brev til oss og i Network Statement 2026.

SJT's konklusjon er etter dette at Bane NORs foreslåtte metode for inndelingen av markedssegmentet «Jernmalm», i henholdsvis «Jernmalm og liknende transporter A» og «Jernmalm og liknende transporter B» i utkast til netterklæringen for 2026 vil være i strid med kravene til markedssegmenteringen i jernbaneforskriften §§ 6-1 (2), 6-3 (1) og (3).

## 9.6. Klagen fra Rana Gruber om at selskapet er plassert i feil segment i årene 2024 til 2026

Rana Gruber anfører i klagen at etter likebehandlingsprinsippet i jernbaneforskriften, skulle selskapet i ha vært plassert i markedssegmentet «Øvrig malm og mineraler» slik de var i 2023, og ikke i segmentet «Jernmalm» i 2024. De skulle heller ikke ha vært plassert i segmentet for «Jernmalm med høyere prisleisomhet» i 2025 eller i segmentet for «Jernmalm og liknende transporter A» i 2026. Segmenteringen til Bane NOR for disse tre årene er dermed ulovlig.

<sup>43</sup> Se vedlegg til den tyske Network Statement s. 42:  
[https://www.dbinfrago.com/resource/blob/12595452/cbbb2e557d73d991ab66a8362f651f8a/NBN\\_2024\\_Anlage\\_5-2\\_Beschreibung-TPS-data.pdf#page=43](https://www.dbinfrago.com/resource/blob/12595452/cbbb2e557d73d991ab66a8362f651f8a/NBN_2024_Anlage_5-2_Beschreibung-TPS-data.pdf#page=43)

Bane NOR er uenig med Rana Gruber i at Rana Grubers virksomhet er plassert i et markedssegment. Det er CargoNet som er plassert i segmentet jernmalm for 2024, ikke Rana Gruber. For øvrig er segmenteringen i samsvar med jernbaneforskriften § 6-3, ifølge Bane NOR.

Som SJT har redegjort for i punktene 9.1 til 9.6 i dette vedtaket er det jernbanetransporttjenester som er vurderingstema for markedssegmenteringen og ikke jernbaneforetakenes kunder. SJTs konklusjon er derfor at Rana Gruber ikke er plassert i feil segment. Det er i så fall transporttjenesten som CargoNet utfører for Rana Gruber som er plassert i feil segment.

### 9.7. Klagen fra Rana Gruber om at en fragmentert markedssegmentering er ulovlig

Rana Gruber har i klagen anført at Bane NORs markedssegmentering for 2024 er ulovlig fordi den er for fragmentert, og dermed i strid med prinsippene om effektivitet, innsyn og likebehandling i jernbaneforskriften § 6-3 (1). Bane NOR bestrider dette i sine kommentarer til klagen.

SJT mener at markedssegmenteringen til Bane NOR ikke er ulovlig, fordi den er for fragmentert, så lenge den er foretatt etter reglene i jernbaneforskriften kapittel 6. En inndeling i mange markedssegmenter vil heller ikke i seg selv være i strid med prinsippene i jernbaneforskriften § 6-3 (1) om effektivitet, innsyn og likebehandling eller kravet om at markedssegmenteringen skal være ikke-diskriminerende og baseres på de samme prinsippene over hele jernbanenettet, jf. jernbaneforskriften § 6-1 (2). Slik SJT ser det vil en fragmentert segmentering være i samsvar med jernbaneforskriften så lenge den er basert på de samme kriterier og prinsipper for alle transporttjenestene på jernbanenettet, slik vi legger til grunn at Bane NOR ikke har gjort i punktene 9.1 og til 9.6 i dette vedtaket.

SJTs konklusjon er etter dette at påstanden fra Rana Gruber om at en fragmentert segmentering er i strid med jernbaneforskriften ikke kan føre fram.

### 9.8. Konkurranserettens markedssegmentering

Bane NOR viser også til at både Kommisjonen og SJT tidligere har gitt uttrykk for at tilnærmingen for markedssegmenteringen etter jernbaneforskriften sammenfaller langt på vei med konkurranserettens avgrensning av relevante produktmarkeder.

Det er riktig at SJT i et tidligere vedtak av 23. mai 2019 om innkreving av påslag refererte til hvordan man innenfor konkurranseretten avgrenser det relevante marked, se side 19 og 20 i det nå opphevede vedtaket som følge av den tidligere nevnte dommen fra lagmannsretten.<sup>44</sup>

Her uttalte vi blant annet:

*«Vedrørende forståelsen av hva et markedssegment i jernbanelovgivningens forstand er, heter det i EU-kommisjonens utkast til retningslinjer til direktiv 2001/14/EF at et markedssegment ikke er relatert til en bestemt rute, del av nettverket, reise eller et bestemt jernbaneforetak. Det heter videre at: A market segment should be defined from the user's point of view, based on the type of rail service and the region. If the user, which will normally be the railway undertaking or the shipper, can change from one market segment to another one, or from rail to another mode of*

<sup>44</sup> [https://www.sjt.no/globalassets/02\\_jernbane/pdf-jernbane/markedsovervaking/vedtak-i-klage-fra-flytoget-as-pa-bane-nor-sf-sin-innkreving-av-infrastrukturavgifter-i-2017-2018-og-2019.pdf](https://www.sjt.no/globalassets/02_jernbane/pdf-jernbane/markedsovervaking/vedtak-i-klage-fra-flytoget-as-pa-bane-nor-sf-sin-innkreving-av-infrastrukturavgifter-i-2017-2018-og-2019.pdf)



*transport, at suffering only a small lasting increase in cost, th[e]n these two segments would have to be considered as one. Conversely, if this change involved a lasting price increase of more than 5 or 10 % two different market segments could be assumed. This definition of the relevant market has been in use for many years in interpreting competition policy.*

*For informasjon om hvordan relevante markeder avgrenses i konkurranseretten viser tilsynet til EFTAs overvåkningsorgans kunngjøring om avgrensning av det relevante marked.*

*I fortalen til direktiv 2012/34/EU gis det også veiledning for inndeling av markedssegmenter ved innkrevning av påslag: (41) When levying mark-ups, distinct market segments should be defined by the infrastructure manager where the costs of providing the transport services, their market prices or their requirements for service quality differ considerably.”*

SJT kjenner seg dermed ikke igjen i at vi tidligere har uttalt at Bane NOR skal bruke prisfølsomheten til jernbaneforetakenes kunder som et kriterium for inndeling i markedssegmenter. Vi viser i den forbindelse til at parene for ulike togtenester som listes opp i jernbaneforskriften § 6-3 (3) og som markedssegmentene minst skal analyseres ut fra, er hentet fra ulike konkurransesaker i EU. Vi er imidlertid enig i at det er inspirasjon å hente fra analyseverktøyet og tankesettet innenfor konkurranserettsområdet, særlig når det gjelder empiriske undersøkelser av jernbaneforetakenes etterspørselstettheter som kan brukes til å beregne påslagssatser som de ulike markedssegmentene for jernbanetransporttenester tåler.

## 9.9. Bane NORs forslag til ny markedssegmentering for 2024

### 9.9.1. Bane NORs forslag

I e-post av 6. desember 2024 til oss har Bane NOR lagt frem et forslag til ny markedssegmentering for 2024. SJT gjengir under dette punktet Bane NORs nye vurderinger av relevans for klagen til Rana Gruber, det vil si jernmalmsegmentet i 2024.

Bane NOR sier at selv om deres markedssegmentering for 2024 er i tråd med regelverket, har de likevel vurdert markedssegmenteringen for 2024 på nytt. Resultatet av ny vurdering av markedssegmenteringen for 2024 er at Bane NOR foreslår en inndeling som er lik den som per i dag er publisert i netterklæringen for 2025 og utkast til netterklæring i 2026. Forslaget innebærer en ytterligere inndeling av jernmalmsegmentet, slik at det er to jernmalmsegmenter med ulike krav til vekt på transportene.

Bane NORs forslag til ny markedssegmentering i 2024 er gjort for å oppfylle SJTs varslede vedtakspunkt 1.<sup>45</sup> For å oppfylle varslet vedtakspunkt 5, har Bane NOR foreslått en ny innplassering av CargoNets trafikk for Rana Gruber.<sup>47</sup> Cargo Nets trafikk for Rana Gruber plasseres i segmentet «Jernmalm og liknende transporter B» i 2024.<sup>48</sup>

Bane NOR sier de bruker foreliggende informasjon fra arbeidet med markedsinndelingen for 2024 og 2025, der OEs rapport om markedssegmenter er sentral. Videre har Bane NOR data om avgifter, bruttotonnkilometer og togkilometer for hver transporttjeneste. Data om transportkostnader og markedspriser, eller operatørenes driftsinntekter, er til dels tilgjengelige fra

<sup>45</sup> I det varslede vedtakspunktet 1 påla vi Bane NOR å analysere hele jernbanenettets jernbanesegmenter på nytt i tråd med jernbaneforskriftens krav.

<sup>46</sup> Dette fremkommer av punkt 6.1 i Bane NORs forslag til ny markedssegmentering for 2024.

<sup>47</sup> I det varslede vedtakspunktet 5 påla vi Bane NOR om å gjøre en fornyet vurdering av blant annet om trafikken til CargoNet for Rana Gruber er plassert i korrekt markedssegment for 2024.

<sup>48</sup> Dette fremkommer av punkt 6.2 i Bane NORs forslag til ny markedssegmentering for 2024.

offentlige kilder som årsrapporter og proff.no, men er i mange tilfeller ikke tilgjengelig på et detaljnivå hvor det er mulig å knytte kostnader og priser til en bestemt transporttjeneste.

Når ny markedssegmentering for 2024 er endelig, vil Bane NOR foreta en ny påslagsberegning for 2024 med samme forutsetninger og metode som lå til grunn ved den opprinnelige beregningen, med unntak av (hvis forslaget blir endelig) at det beregnes påslag for de to ulike malmsegmentene istedenfor ett. Gitt at inndelingen blir som foreslått, og med halvering slik det ble gjort for 2024, er det beregnet påslag for 2024. Det er først og fremst «jernmalm o.l. transporter B» som da vil få lavere påslag enn innkrevd, se tabell 9.9.1. I tillegg sier Bane NOR at jernmalmtogene også vil betale påslag for returtog<sup>49</sup> som enten er tomme eller lastet med andre type varer når de først er plassert i jernmalmsegmentene A eller B, se figur 9.9.1.

Tabell 9.9.1

| Segment                            | Påslagssatser som lå til grunn for innkreving i 2024 | Påslagssatser etter ny vurdering av markedssegmenterin |
|------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Jernmalm og liknende transporter A | 188,34                                               | 258,77                                                 |
| Jernmalm og liknende transporter B | 188,34                                               | 97,08                                                  |
| Øvrig malm og mineraler            | 2,26                                                 | 2,26                                                   |
| Tilbringere til hovedflyplass      | 2,07                                                 | 2,06                                                   |
| PSO                                | 5,86                                                 | 5,71                                                   |

Figur 9.9.1



Bane NOR skriver at de må følge to hovedtrinn i prosessen for å fastsette påslag på infrastrukturavgiftene. For det første må de gjøre en inndeling av jernbanetransporten i markedssegmenter. For det andre skal Bane NOR fastsette påslag for hvert segment. Metoden for inndeling i markedssegmenter blir behandlet i forslaget til ny markedssegmentering, men ikke metoden for å fastsette påslag. Bane NOR sier at de har beskrevet metoden for å fastsette påslag i sine rapporter om påslag fra 2022 og 2023. De skriver også at Bane NOR fastsetter påslag ved hjelp av Ramsey-Boiteux-prinsippet, som er en anbefalt metode i denne sammenheng.

<sup>49</sup> Dette er tog som går fra havn i Narvik tilbake til LKABs og Kaunis gruver.

Bane NOR viser videre til at SJT i sitt varsel om vedtak mener at det ikke er relevant å ta hensyn til priselastisitet i markedssegmenteringen. Bane NOR skriver at punkt 41 i fortalen til direktivet åpner for at prisfølsomhet er relevant i markedssegmenteringen. Til støtte for sitt syn viser Bane NOR til IRG-Rails rapport om markedssegmentering og påslag. Denne rapporten viser, ifølge Bane NOR, også at ProRail i Nederland har anvendt elastisitet systematisk som segmenteringskriterium.

Bane NOR mener dermed at det ikke er noen motsetning mellom å anvende elastisitet som et av segmenteringskriteriene og å anvende type varer og passasjerer, transporttjenestenes kostnader, markedspriser og krav til kvalitet som segmenteringskriterier. Bane NOR mener at det er en sterk sammenheng mellom på den ene siden elastisitet og på den andre siden type varer/passasjerer og transporttjenestenes kostnader, markedspris og kvalitet. De forholdene som anses som relevante i henhold til regelverket, inngår i en samlet vurdering av elastisitet ifølge Bane NOR.

Bane NOR foreslår å gå bort fra bearbeidingsgraden av jernmalmen som begrunnelse for ytterligere inndeling av jernmalmsegmentet. De foreslår heller å vurdere segmenteringen ut ifra hvor tung last transporttjenestene frakter. To av transporttjenestene frakter i størrelsesorden omkring 3000 tonn netto per tog, mens den tredje frakter i størrelsesorden 6700 tonn netto per tog. Basert på denne forskjellen, inndeles transporttjenesten jernmalm i to segmenter. Transporttjenester innen malmtransport med en bruttovekt per tog i lastretningen på under 6500 tonn anses å være sammenlignbare, mens transporttjenester med en bruttovekt i lastretningen på over 6500 tonn anses å være sammenlignbare.

Bane NOR gjør også en vurdering av hvilke konsekvenser den nye markedssegmenteringen har for påslagene i 2024.<sup>50</sup> Bane NOR har vurdert dette i forhold til SJTs varslede vedtakspunkt 2 og 6.<sup>5152</sup>

Ifølge Bane NOR vil det ikke være mulig, innen utgangen av 2024, å gjennomføre en datainnsamling og estimering av etterspørsel elastisiteter av det omfang som de oppfatter at må til for å oppfylle punkt 2 i det varslede vedtaket. Hvis det gjennomføres en slik datainnsamling og estimering, som i så fall blir fullført på et senere tidspunkt, vil det på lengre sikt kunne beregnes påslag på nytt med oppdaterte forutsetninger.

Med en ny inndeling i markedssegmenter for 2024 blir det imidlertid nødvendig å fastsette påslag for 2024 på nytt for å kunne oppfylle varslene vedtakspunkt 6. Når ny markedssegmentering for 2024 er endelig, vil Bane NOR foreta en ny påslagsberegning for 2024 med samme forutsetninger og metode som lå til grunn ved den opprinnelige beregningen, med unntak av (hvis forslaget blir endelig) at det beregnes påslag for de to ulike malmsegmentene istedenfor ett. Gitt at inndelingen blir som foreslått, og med halvering slik det ble gjort for 2024, er det beregnet påslag for 2024 at Jernmalm o.l. transporter B som da vil få lavere påslag enn innkrevd, og jernmalm o.l. transporter A vil få høyere påslag enn innkrevd, se tabell 9.9.1.

### 9.9.2. SJTs vurderinger av Bane NORs forslag

SJT er positive til at Bane NOR i tråd med vårt varslede pålegg om korrigerende tiltak punkt 1 forsøker å gjøre en fornyet markedssegmentering, der også CargoNets transporter for Rana Gruber på Nordlandsbanen er foreslått innplassert for å oppfylle vårt varslede påleggspunkt 5. Vi

<sup>50</sup> Se punkt 6.3 i Bane NORs forslag til ny markedssegmentering for 2024.

<sup>51</sup> Her påla SJT Bane NOR å gjøre en fornyet vurdering av påslagene i 2024 basert på forsvarlig metode og tilstrekkelige data.

<sup>52</sup> Her påla vi Bane NOR tilbakebetaling innen 31. desember 2024 på nærmere bestemte vilkår.

er også positive til at Bane NOR i sitt forslag åpner opp for å foreta nye påslagsberegninger i 2024 i tråd med vårt varslede påleggspunkt 6.

Samtidig vil SJT understreke, i likhet med Rana Gruber, at den foreslåtte markedssegmenteringen til Bane NOR for 2024 ikke oppfyller kravene til en korrekt markedssegmentering etter jernbaneforskriften og direktivets krav. Hva som vil være prinsipper og kriterium for en riktig markedssegmentering har vi redegjort for i detalj tidligere i dette vedtaket.

SJT mener således at Bane NORs markedssegmentering for 2024 fortsatt er basert på en feil forutsetning om at prisfølsomheten til jernbaneforetakenes kunder er et relevant segmenteringskriterium etter jernbaneforskriften § 6-3 (3). Det samme gjelder Bane NORs vurderinger av alternative transportformer til jernbane, slik som vei og sjø, som heller ikke hører hjemme i vurderingen av markedssegmenteringen etter kravene i jernbaneforskriften § 6-3 (3). Begge disse momentene er derimot relevante når Bane NOR skal foreta sin vurdering av om markedet tåler et påslag i tråd med jernbaneforskriften § 6-3 (1) og (2). Av den nye vurderingen kan vi heller ikke se om Bane NOR har foretatt en markedssegmentering som omfatter all jernbanetrafikk i nettveiledningen for 2024, herunder for alle segmentene for godstransport, jf. jernbaneforskriften § 6-3.

Videre viser vi til at Bane NOR heller ikke har foretatt en ny vurdering av om markedssegmenteringen for 2024 er i samsvar med kravene til en ikke-diskriminerende avgiftsordning etter jernbaneforskriften § 6-1 (2) eller prinsippet om likebehandling etter jernbaneforskriften § 6-3 (1) i tråd med vårt varslede påleggspunkt 1. Vi kan heller ikke se om Bane NOR har avendt samme prinsipper over hele jernbanenettet etter jernbaneforskriften § 6-1 (2). Som fremhevet tidligere i dette vedtaket har domstolen i EU slått fast at Bane NOR som infrastrukturforvalter må respektere kravet til likebehandling og ikke-diskriminering når de fastsetter avgifter. EU-domstolen uttaler at dette er det sentrale kriteriet for å beregne og illegge avgifter.<sup>53</sup>

Utover dette viser SJT til Bane NORs nye kriterium for markedssegmentering av jernmalmsegmentene basert på togets normale bruttovekt per tog i lasteretningen. SJT oppfatter at vekten på malmtogene på Ofotbanen i hovedsak varierer betraktelig fordi LKAB har foretatt investeringer i materiell og terminaler som tilrettelegger for frakt av flere vogner enn det Railcare har mulighet til på vegne av Kaunis Iron. Utover dette er vogntypene, lastevekt per vogner, og varetype som fraktes tilnærmet like for LKAB og Kaunis Irons transporttjenester. Det er uklart for SJT hvorvidt Bane NOR i den nye vurderingen av en segmentering basert på vekt, har vurdert om denne metoden er i tråd med kravet i jernbaneforskriften § 6-3 (1) om at «jernbaneforetakenes egne produktivitetsøkninger skal holdes utenfor» i avgiftsordningen.

Bane NOR har opplyst til oss i møte 29. november at togene som er plassert i jernmalmsegmentene skal pålegges å betale påslag i begge kjøreretninger, så lenge de normalt kjører med jernmalm i lasteretningen. Det vil si at det ikke hensyntas om et tog kjører tomt tilbake eller om det frakter andre typer varer enn jernmalm. I vårt møte med Bane NOR 11. desember bekreftet Bane NOR at de vil innkreve påslag basert på samme markedssegment i begge retninger, men at dette ikke er nytt. Dette er Rana Gruber kritiske til i sin e-post til oss av 6. desember. Også LKAB har i e-post av 5. desember spørsmål til dette. SJT mener at det ikke blir

<sup>53</sup> Se domstolen sak C- 120/20 avsnitt 42.

riktig å segmentere på vekt for bestemte varetyper og samtidig illegge samme påslag når togene frakter tomme vogner eller andre varer som kan være omfattet av et annet segment.

Det er SJTs konklusjon at Bane NORs forslag til endret markedssegmentering for 2024 ikke er i tråd med jernbaneforskriftens krav eller er tilstrekkelig til å oppfylle påleggspunktene i det varslede vedtaket.

## 10. SJTs vurderinger av Bane NORs påslag i klagen fra Rana Gruber

### 10.1. Innledning

Under punkt 10 i vedtaket vil SJT vurdere Bane NORs beregninger av fastsatte (2024 og 2025) og varslede (2026) påslag, som klagen fra Rana Gruber gjelder. Rana Gruber mener at Bane NOR har en feil forståelse av hva som er markedets tåleevne. Bane NOR bestrider dette.

SJT viser til at Bane NORs beskrivelse av metode og datagrunnlag for å beregne påslagene er de samme i nettveiledningen for 2024, som i netterklæringen for 2025 og den varslede netterklæringen for 2026. Vi vil derfor vurdere dette samlet på bakgrunn av at klagen fra Rana Gruber er utvidet til også å gjelde for årene 2025 og 2026.

### 10.2. Bane NORs beregninger av påslag for 2024 til 2026 i klagen fra Rana Gruber

#### Bane NORs metode for beregning av påslag

Bane NOR mener i sine merknader til varselet i brev av 13. september 2024 at jernbaneforskriften ikke angir en spesifikk metode for vurdering av markedets tåleevne og beregning av påslag. I fravær av særlige krav til metode, hevder Bane NOR at det må være en betydelig skjønnsfrihet med hensyn til hvilken metode som benyttes, gitt at jernbaneforskriftens vilkår for fastsettelse av påslag oppfylles. Ifølge Bane NOR, er deres tilnærming til og beregning og fastsettelse av påslagssatser innenfor markedssegmentenes tåleevne i samsvar med regelverket.

Bane NOR hevder også at fastsettelsen av påslagene ligger godt innenfor tåleevnen til de ulike markedssegmentene, og at Samferdselsdepartementets reduksjon i den økonomiske rammen for påslag i 2024 med 50 prosent, innebærer at påslaget for dette året heller ikke går ut over markedets tåleevne.

Bane NOR sier at de bruker Ramsey-metoden for å fordele kostnadene som de har vurdert at det er realistisk å få dekket gjennom påslag. Bane NOR er enig med SJT i at Ramsey-metoden krever data om elastisiteter. Men, når datagrunnlaget ikke er tilstrekkelig for å kunne beregne elastisiteter, har Bane NOR, basert på rapporten fra OE, brukt en «Ramsey inspirert metode» i tråd med anbefalingene fra IRG-Rail i 2021. I mangel av elastisiteter, baserer Bane NOR seg derfor på andre faktorer som kan si noe om markedets tåleevne, som kvaliteten på jernbanetilbudet, operatørenes økonomiske stilling, etterspørselsdrivere og konkurransen i markedssegmentet. Bane NOR mener at dette er i samsvar med kravene etter jernbaneforskriften kapittel 6.

Bane NOR sier at det er helhetsvurderinger som ligger til grunn for konklusjonene om tåleevne, der de blant annet har sett på segmentenes økonomiske marginer og konkurranseflate mot vei. Det er således feil, ifølge Bane NOR, at de bare har sett på om ulike selskaper i segmentet har råd til å betale påslagene.

Bane NOR hevder også at de heller ikke har lagt vekt på økonomiske forhold hos jernbaneforetakene, mens i andre tilfeller økonomiske forhold hos jernbaneforetakenes kunder. Ifølge Bane NOR er vurderingen basert på hvem i verdikjeden som betaler påslaget. Det er for eksempel slik at Rana Gruber betaler påslaget til CargoNets malmtransport, noe Bane NOR har bekreftet i brev til SJT av 14. november.

Bane NOR påstår videre at metoden de anvender ivaretar samfunnsøkonomisk effektivitet og ikke innebærer noen forskjellsbehandling. Bane NOR hevder også at denne metoden sikrer optimal konkurranseevne for jernbanen. Ifølge Bane NOR er jernbaneforetakenes egne produktivitetsøkninger holdt utenfor, og de mener å ha sett på selskapenes robusthet over tid. Bane NOR hevder også at de ikke har endret påslaget som følge av produktivitetsøkninger hos selskapene.

#### SJT's vurderinger av Bane NORs metode for påslagsberegninger

SJT er enige med Bane NOR i at de, som uavhengige infrastrukturforvaltere skal fastsette avgifter og har en viss grad av skjønnsfrihet i tråd med jernbaneforskriften § 6-1 (1), De må likevel oppfylle kravene til påslag i jernbaneforskriften. Det er vår oppgave å påse at avgiftene de fastsetter, inkludert eventuelle påslag, er i samsvar med jernbaneforskriften. Det har vi redegjort for i punkt 7 i dette vedtaket.

Som nevnt tidligere i vedtaket jobber også andre markedsovervåkere, slik som EU-kommisjonen, for at europeiske infrastrukturforvalteres beregning og illeggelse av påslag skal være i samsvar direktivet, jf. utkastet til retningslinjer som de nå holder på med. Formålet med retningslinjene er blant annet å oppnå økt harmonisering av infrastrukturforvalternes praksis når det gjelder beregning, fastsettelse og innkreving av påslag på infrastrukturavgifter.

At Bane NOR har valgt å benytte Ramsey-metoden, mener SJT kan være et godt utgangspunkt for å oppfylle jernbaneforskriftens krav til beregning av påslagssatser som er innenfor markedssegmentenes tåleevne etter § 6-3 (1). Allerede i forarbeidene til direktiv 2001/14/EF, ble fordelene ved å bruke Ramsey-prising som metode trukket fram. Dette fordi denne metoden burde minimere påvirkningen på det totale trafikkvolumet. Det er imidlertid forutsatt at man har tilstrekkelig datagrunnlag til å gjøre beregningene.

Som kjent innebærer Ramsey-prising at påslag fastsettes som invers proporsjonal til etterspørselastisiteten, altså at påslaget settes lavere jo høyere etterspørselastisiteten (prisfølsomheten) er, slik at etterspørselen etter ruteleier og trafikkvolumet i segmentet påvirkes i minst mulig grad av påslaget. Vi viser også til at markedsovervåkningsorganene i IRG-Rail anser Ramsey-prising som en egnet metode for å fastsette påslag.

SJT mener at når Ramsey-metoden først brukes, kan ikke Bane NOR samtidig velge en annen og «Ramsey-inspirert metode» for å beregne påslagene, med mindre denne metoden også er i samsvar med jernbaneforskriftens krav, slik dere skriver på side 15 i brevet av 13. september til oss.

Etter SJTs vurdering er Bane NORs forståelse av markedets tåleevne, og hvordan den skal tas i betraktning i den Ramsey-baserte metoden som de bruker, beheftet med feil og mangler når det gjelder deres vurderinger av tåleevnen i jernmalmsegmentet og øvrige markedssegmenter i perioden 2024 til 2026. Vi viser til at riktig beregning av påslagssatser innenfor tåleevne

forutsetter at alle markedssegmenter Bane NOR har inndelt markedet i tas med i beregningen ved hjelp av Ramsey-formelen de har beskrevet i påslagsrapportene fra 2022 og 2023.

Vi mener at den praktiske og skjønnsmessige tilnærmingen til elastisiteter og tåleevne som Oslo Economics presenterer i sin rapport fra 2022, og som Bane NOR bygger på både i sin påslagsrapport fra september 2022 og sin nettveiledning for 2024, ikke er tilstrekkelig og heller ikke er basert på samme metoder, kriterier og prinsipper i samsvar med kravene etter jernbaneforskriften kapittel 6. Denne tilnærmingen har Bane NOR videreført i netterklæringen for 2025 og utkast til netterklæringen for 2026, som begge bygger på de samme analysene som OE gjorde i sin rapport fra 2022 og Bane NORs påslagsrapporter fra september 2022 og september 2023.

Bane NORs tilnærming til etterspørselstelasiteter er basert på nøkkeltall om jernbaneforetakene i segmentet for jernmalm, det vil si CargoNet, LKAB Malmtrafik og Rail Care, som fremkommer av tabell 5-4 i OE rapport fra 2022 (side 35). Disse tallene viser at jernbaneforetakene skårer lavt, særlig på lønnsomhet.

Videre baserer Bane NOR seg på regnskapstallene til kundene til disse jernbaneforetakene, det vil si i årsrapporter for perioden 2019 til 2021 for henholdsvis Rana Gruber, LKAB og Kaunis Iron, se tabellene 5-1 til 5-3 i OE rapport (side 33). Disse tallene viser en positiv utvikling for gruveselskapene i denne perioden. Oversikten til OE sier også noe om produksjonsvolumene til gruveselskapene (side 32 og 33). OE konkluderer med at «det virker rimelig å anta et relativt stabilt produksjonsvolum i årene som kommer» (side 36), men sier også at «de internasjonale forholdene skaper usikkerhet knyttet til hvordan markedet vil utvikle seg» (side 35).

I rapporten (side 35) uttaler OE også at «godsoperatørene skårer lavt, særlig på lønnsomhet. Isolert sett gjør dette dem dårlig rustet til å takle et påslag, men vi forventer at de kan dytte mye av byrden over på gruveselskapene som er langt mer robuste.» OE gjør også en vurdering av at jernbanens konkurransekraft i jernmalmsegmentet er høy, fordi jernmalm har svært tung last og fordi det eksisterer få reelle alternativer (side 35).

OE gir deretter en samlet vurdering av tåleevnen i markedet for jernmalm (side 36). De mener at tåleevnen er høy fordi gruveselskapene er robuste og at jernbanen har høy konkurransekraft. OE legger til at de tror at gruveriftsselskapene vil opprettholde en god tåleevne i årene som kommer. OE skriver videre at «selv om vi ikke har et eksakt estimat for etterspørselstelasiteten, gir analysen en indikasjon om hvilket intervall de befinner seg i».

Slik vi forstår det har Bane NOR vurdert om de enkelte selskapene i segmentene har råd til å betale påslagene og om selskapenes økonomi er robust og om de eventuelt står i fare for å gå konkurs, se side 6 i påslagsrapporten til Bane NOR og kapittel 5 i Oslo Economics rapport. SJT anser ikke disse kvalitative beskrivelsene som tilstrekkelige som en tåleevnevurdering, eller som estimerer for etterspørselstelasiteter eller overveltningsgrad i Ramsey-formelen. Vurderingene fra OE som Bane NOR bygger videre på i den «Ramsey-baserte metoden» i jernmalmsegmentet er derfor for subjektive og usikre til å oppfylle kravene til metode for å beregne tåleevnen etter jernbaneforskriften § 6-3 (1).

Bane NOR legger også i noen tilfeller vekt på de økonomiske resultatene til jernbaneforetak i segmentet (CargoNet i kombitransport) og i andre tilfeller ser de på resultatene til jernbaneforetakenes kunder (Rana Gruber og LKAB). SJT viser til at det er for markedssegmentet under ett at påslagssatser innenfor tåleevnen skal fastsettes. De finansielle



resultatene til jernbaneforetakene og enkeltstående kunder er derfor i seg selv ikke avgjørende, jf. ordlyden i jernbaneforskriften § 6-3 (1) om at «markedet» må tåle et påslag.

Videre mener vi at analysene som Bane NOR gjør for jernmalmsegmentet, tar hensyn til noen få utvalgte år når de skal vurdere det de velger å kalle robustheten til gruveselskapet Rana Gruber. Som de har vist til i sin klage til oss (side 17) er bildet av den økonomiske situasjonen for Rana Gruber betydelig mer nyansert om datagrunnlaget utvides med årene før 2019.

Som Rana Gruber påpeker i klagen viser det utvide datagrunnlaget at dette selskapet befinner seg i et høyst syklisk marked med store variasjoner over tid. For eksempel er driftsresultatet nesten halvert fra 2021 til 2022. SJT mener at dette viser at OE subjektive utvalg av data i forsøket på å si noe om etterspørselastisiteter, er beheftet med usikkerhet.

SJT viser i denne sammenhengen også til at inndelingen av markedssegmenter gjøres for en periode på inntil 5 år fremover i tid, jf. jernbaneforskriften § 6-3 (4). Det er også lange ledetider på påslag, gitt krav til varsling, samråd, departementets fastsettelse av økonomiske rammer med videre. Dette betyr at det kan få store konsekvenser for selskapene som til syvende og sist må betale påslaget, dersom subjektive og usikre, utilstrekkelige data benyttes som grunnlag for å illegge påslag.

Vi mener videre at i noen tilfeller medfører Bane NORs funn av negative økonomiske resultater for jernbaneforetakene at de vurderer at segmentet ikke har tåleevne. Dette er for eksempel tilfellet for CargoNet i kombisegmentet, se OEs rapport fra 2021 (tabell 5-24 på side 61). Dette i motsetning til jernmalmsegmentet, som derimot er vurdert til å ha tåleevne, til tross av de negative resultatene for jernbaneforetakene (Cargonet, LKAB Malmtrafik og Railcare) som gjengitt ovenfor. SJT mener at Bane NOR derfor også anvender ulike tilnæringsmetoder i den «Ramsey-inspirerte metoden», som ikke er i samsvar med jernbaneforskriftens krav om likebehandling og ikke-diskriminering i jernbaneforskriften § 6-1 (2) og § 6-3 (1).

SJT viser videre til at dersom påslaget helt eller delvis veltes over på jernbaneforetakenes kunder, slik Bane NOR og OE antar for jernmalmmarkedet, så kan et avgiftsnivå over avgift basert på direkte kostnad medføre at jernbaneforetakenes kunder velger andre transportformer, som vei-, sjø- og flytransport. Videre kan slike påslag medføre at jernbaneforetakene velger å endre sin produksjon og heller tilbyr andre jernbanetransporttjenester, slik at den opprinnelige trafikken og de opprinnelige kundene mister sitt togtilbud og heller må bruke andre transportformer til frakt av gods eller passasjerer.

Kravet til å vurdere markedssegmentenes konkurranseevne mot andre transportformer er omtalt i EU-domstolens sak C-144/20.<sup>54</sup> Dette skal også vurderes selv om markedssegmentet kun består av ett jernbaneforetak. En tilnærming til dette kan være å se på substitusjonsforhold gjennom diversjonsrater og krysspriselasititeter. Disse vil kunne si noe om hvor kundene går når prisen øker. Vi mener derfor at Bane NOR, basert på vurderingene fra OE om jernmalmsegmentet, ikke har vurdert om påslagene sikrer optimal konkurranseevne for jernbanens markedssegmenter i tråd med kravene etter jernbaneforskriften § 6-3 (1).

Vi kan ikke se av underlagsmaterialet at Bane NOR har undersøkt eller vurdert om jernbaneforetakene har gjort investeringer i kostnadsreducerende og effektivitetsfremmende tiltak som skal ta hensyn i beregningen av påslagssatser. Dette kunne for eksempel være

---

<sup>54</sup> Se avsnittene 56 til 60.

investeringer i lengre tog eller togmateriell og lokomotiver som kan frakte en tyngre godsmengde.

SJT finner derfor at Bane NOR heller ikke har sikret at jernbaneforetakenes egne produktivitetsøkninger blir holdt utenfor i fastsettelsen av påslagene som jernbaneforetakene skal betale for bruk av infrastrukturen. Dette er i strid med kravet i jernbaneforskriften § 6-3 (1). Begrunnelsen for dette kravet er å sikre at påslaget ikke svekker jernbaneforetakenes insentiver til å drive effektivt, eller til å fortsette drift på jernbane. SJT kan ikke se hvordan Bane NOR har oppfylt dette vilkåret når det i stor grad er aktørenes resultatregnskaper, balanser (soliditet), kontantstrømmer, likviditet og avkastning på egenkapitalen som inngår i Bane NORs vurdering av tåleevne og beregning av påslagssatser.

SJT mener at Bane NOR ikke har brukt anerkjente økonomiske undersøkelses- og analysemetoder for å finne etterspørselstetisiteter og krysspriselastisiteter i ruteleie- og jernbanetransportmarkedene i Norge og grenseoverskridende jernbanetransport, slik som trafikken mellom Norge og Sverige på Ofofbanen. Bane NOR har istedenfor sett på resultater fra empiriske undersøkelser i andre land som har liten overføringsverdi til norske markedsforhold. For eksempel er det lite trolig at norske og kinesiske markeder er sammenlignbare, slik Bane NOR legger til grunn i påslagsrapporten fra 2022. Dette er også omtalt i IRG-Rails rapport side 30 siste avsnitt.

Det er også viktig at Bane NOR ved bruk av metoden vurderer om forutsetningene er oppfylt og eventuelt gjør tilpasninger til den faktiske markedssituasjonen. Det kan for eksempel være om hvorvidt forutsetningen om en overveltningsgrad lik 1 holder i de ulike markedssegmentene og om det er uavhengighet mellom markedssegmentene slik at krysspriselastisiteten er lik null, noe Bane NOR synes å ha forutsatt. Ikke minst er det viktig at Bane NOR bruker anerkjente metoder for å estimere og undersøke etterspørselstetisitetene dersom Bane NOR ikke allerede har tilstrekkelig datagrunnlag selv.

Det fins en rekke økonomiske fagartikler innenfor området konkurranse- og økonomisk regulering av naturlige monopoler som beskriver både teori og praksis, også når det gjelder undersøkelsesmetoder for å finne ulike elastisiteter og substitusjonsforhold. I tillegg utføres slike analyser av infrastrukturforvaltere i andre land og i andre lignende sektorer. Vi viser i den forbindelse til side 29 i IRG-Rails rapporten for veiledning om anvendbare metoder.

#### SJT's konklusjoner

SJT's konklusjon er derfor at Bane NOR, ved en feilaktig vurdering av tåleevne opp mot vilkåret om markedets tåleevne i jernmalmsegmentet har brutt jernbaneforskriften § 6-3 (1), fordi de ikke i tilstrekkelig grad har godtgjort på en metodisk holdbar måte at dette markedet tåler påslagene har fastsatt.

Vår konklusjon er også at Bane NORs påslag er basert på skjønnsmessige og subjektive antakelser om tåleevnen i jernmalmsegmentet. Dermed er påslagene ikke fastsatt på grunnlag av prinsippene om effektivitet, innsyn og likebehandling i samsvar med jernbaneforskriften §§ 6-1 (2) og 6-3 (1) Bane NORs analyser av tåleevnen er heller ikke basert på de samme prinsippene over hele jernbanenettet, noe som er i strid med jernbaneforskriften § 6-1 (2).

Vår konklusjon er videre at Bane NOR ikke har gjort korrekte vurderinger for å sikre at vilkåret om optimal konkurranseevne for jernbanens markedssegmenter i jernbaneforskriften § 6-3 (1) er oppfylt. SJT konklusjon er også at Bane NOR gjennom sin forståelse av tåleevne har brutt

jernbaneforskriften § 6-3 (1) om at jernbaneforetakenes egne produktivitetsøkninger skal holdes utenfor påslaget.

SJT ser poenget til Bane NOR med at departementets reduksjon av inntektsrammen med 50 prosent i 2024, og Bane NORs tilsvarende prosentvise reduksjon i påslagssatser, avhjelper eventuelle høyere påslagssatser på grunn av feil i inndeling i markedssegmenter og innplassering i disse, samt feil i tåleevnevurdering og i måten å beregne påslagssatser ved hjelp av Ramsey-metoden. Vi påpeker imidlertid at påslagssatsene, selv etter at de i 2024 er satt ned med 50 prosent, utgjør store prosentvise tillegg til direkte kostnader i samme markedssegment. Særlig er påslagsprosenten for å frakte malmprodukter særdeles høy.

Oppsummert mener SJT at det er en gjennomgående feil ved Bane NORs fastsatte påslag for 2024 og 2025, samt varslede påslag for 2026 at vurderingene av markedssegmentenes tåleevne og bruken av Ramsey-metoden for å beregne påslagssatsene er for skjønsmessige og mangler nødvendige data og empirisk grunnlag for blant annet de etterspørselselastisitetene som brukes i Ramsey-formelen. Dette gjør at vilkårene for innkreving av påslag i jernbaneforskriften §§ 6-1 (1) og (2), 6-3 (1), (2) og (3) heller ikke er oppfylt for det fastsatte påslaget på jernmalmtransportene til CargoNet på Nordlandsbanen i klagen fra Rana Gruber.

SJT's konklusjon er etter dette at Bane NOR ikke oppfyller kravene for beregning, fastsettelse og innkreving av påslag i jernmalmsegmentene etter jernbaneforskriften §§ 6-1 (1) og (2), 6-3 (1), (2) og (3).

### 10.3. Bane NORs merknader om beregning og fordeling av påslag gjennom Ramsey-formelen

I sine merknader til varslet av 13. september 2024 legger Bane NOR til grunn at fordelingen av påslag mellom segmentene er i henhold til regelverket. Videre hevder Bane NOR at de etter anbefalingene fra OE i rapporten fra 2022 og at de i likhet med flere andre infrastrukturforvaltere, jf. rapporten fra IRG-Rail i 2021, kan unnlate å beregne påslag i markedssegmenter som klart ikke tåler påslag. SJT kan ikke se at IRG-Rail rapporten omtaler påslagsberegning for markedssegmenter som klart ikke tåler påslag. Bane NOR viser i denne sammenheng til at andre europeiske infrastrukturforvaltere gjør det på denne måten, herunder blant annet i Storbritannia, Østerrike og Belgia. Bane NOR mener derfor at det ved bruk av Ramsey-metoden er fornuftig at markedssegmenter som ikke tåler påslag, tas ut.

SJT er ikke enig med Bane NOR i at denne metoden for å beregne markedssegmentenes tåleevne er i samsvar med jernbaneforskriftens krav til tåleevne, jf. ordlyden at «markedet» må tåle et påslag i § 6-3 (1). Ordlyden «markedet» peker i retning av at alle markedssegmenter må med når påslaget skal fordeles. Det åpnes dermed ikke opp for at bare deler av markedet, og således enkelte segmenter tas ut, før beregningen av påslagssatsene for de ulike markedssegmentene ved bruk av Ramseyformelen. For de markedssegmentene som har en veldig lav tåleevne vil påslagssatsen bli svært lav. Kravet om at alle markedssegmenter må med når påslag skal beregnes er også vesentlig for å sikre en ikke-diskriminerende avgiftsordning og at avgiftsordningen er basert på de samme prinsippene over hele jernbanenettet etter jernbaneforskriften § 6-1 (2) og at prinsippet om likebehandling etter forskriften § 6-3 (1) blir ivarettatt.

Dette er også viktig for at påslagene skal føre til at Bane NORs jernbaneinfrastruktur blir utnyttet på en samfunnsøkonomisk effektiv måte i tråd med det grunnleggende prinsippet etter jernbaneforskriften § 6-1 (1).

SJT mener også at når Bane NOR først velger å anvende Ramsey-metoden for å beregne og fordele påslagene, er det vesentlig at alle markedssegmentene er omfattet av denne analysen og ikke faller ut før Ramsey-formelen brukes til å fordele Bane NORs forutbestemte inntektsmål. Selv jernbaneforetak i små segmenter med begrenset trafikkvolum skal være med å dekke de fulle kostnadene til Bane NOR, såfremt disse har tåleevne.

Beregningen av en påslagssats som de ulike markedssegmentene tåler sikres gjennom bruk av etterspørselastisiteter i Ramsey-formelen som er funnet gjennom empiriske undersøkelser av etterspørsels- og substitusjonsforhold og bruk av korrekte og tilstrekkelige data. En faglig forsvarlig bruk av Ramsey-metodikken innebærer at markedssegmenter med høy etterspørselastisitet med hensyn til endring i pris, altså prispfølsomme tjenester (for eksempel som følge av at det finnes mange gode substitutter/alternativer), vil få en påslagssats tilnærmet lik null og omvendt vil segmenter med uelastisk etterspørsel kunne tåle et svært stort påslag.

Bane NOR skriver i sitt svar til oss av 14. november 2024 at hvis transporten har tåleevne med elastisitet forskjellig fra null, anvendes Ramsey-formelen.<sup>55</sup> Hvis elastisiteten er lik null, tilordnes segmentet en andel av påslaget lik segmentets andel av kjørte kilometer. Sistnevnte prinsipp er anvendt fordi at dersom et av segmentene hadde hatt en elastisitet som går mot null i Ramsey-formelen, ville resultatet rent matematisk ha blitt at påslaget til dette segmentet skulle gå mot uendelig. Dette ville ha vært tilfellet med PSO-segmentet, og derfor beregner Bane NOR PSO-segmentets andel av påslagsrammen som segmentets andel av kjørte togkilometer. For å finne selve påslagssatsen, deles denne andelen på antall kjørte km i PSO-segmentet.

Bane NOR bruker følgende formel til å beregne de ulike segmentenes andel av det totale beløpet de vil innkreve gjennom påslag.

$$\text{Påslag}_i = \text{Grunnpris}_i * 1 / (1 - k/E_i)$$

- k er en skaleringsfaktor som gjør at påslagsrammen forblir identisk for alle segmenter
- E er etterspørselastisitet med hensyn på avgiften, og det er et kriterium at E er forskjellig fra null dersom Ramsey-formelen skal anvendes
- Jo lavere E er for et segment, jo høyere blir påslaget i segmentet
- $E = e * a$
- e = elastisitet for etterspørsel etter jernbanetransport i segmentet med hensyn til pris for transport
- a = avgiftens andel av transportpris

Bane NOR skriver i påslagsrapportene at infrastrukturavgiften bare er en andel av transportprisen. Derfor er det nødvendig å bruke avgiftsandelen av prisen til å regne dette om til elastisitet med hensyn på avgiften. For eksempel en elastisitet på 0,20 med hensyn på pris og en avgift som utgjør 5 prosent av prisen, gir en elastisitet med hensyn på avgiften på  $0,20 * 0,05 = 0,01$ . Bane NOR har ikke brukt transportmodellberegninger, men brukt litteratur som de mener har overføringsverdi til det norske jernbanenettet og vurdert om elastisitetene bør justeres for å ivareta forhold som er særnorske.

<sup>55</sup> Bane NORs svar på SJTs pålegg om å gi opplysninger av 14. november 2024.

For segmentet «Jernmalm» i 2024 og segmentene «Jernmalm A» og «Jernmalm B» i 2025 og 2026 sier Bane NOR at segmentet har nær uelastisk etterspørsel, men at den likevel ikke er null. Trafikverket i Sverige har beregnet elastisiteter med transportmodellen Samgods og funnet at både malmtog og systemtog har en elastisitet på 0,1011. Bane NOR har valgt å bruke elastisiteten for malmtog, og justert den til 0,09 etter å ha fått antydning at den trolig er lavere i e-postkorrespondanse med Trafikverket. Elastisiteten for øvrig malm og mineraler ble også beregnet til 0,1 av Trafikverket, men har ikke blitt anvendt av Bane NOR. Den er i istedenfor satt til 0,25.

Bane NOR mener at segmentenes etterspørsel elastisitet med hensyn til avgiften er enda lavere enn etterspørsel elastisiteten med hensyn til pris for jernbanetransporten. Etter det Bane NOR har forklart blir elastisiteten for pris på jernbanetransporten multiplisert med en faktor som tilsvarende avgiftens andel av transportprisen. Etter det SJT forstår resulterer dette i at etterspørsel elastisitetene for jernmalm-segmentene som brukes i Ramsey-formelen ligger enda nærmere null. Bane NOR skriver i påslagsrapporten at det er vanskelig å finne datagrunnlag for disse parameterne, og noe usikkerhet er uunngåelig. Det gis ikke noen forklaring på hvorfor avgiftens andel av transportpris,  $a$ , settes til 10 prosent.

SJT mener derfor at Bane NOR har satt en skjønnsmessig elastisitet for jernmalm-segmentet basert på at det skal passe inn i Ramsey-formelen og gi høyest grad av påslag, fremfor å være forankret i resultater om elastisiteter og substitusjonsforhold fra anerkjente empiriske undersøkelser og analyse.<sup>56</sup> Bane NOR har som kjent ikke beregnet egne elastisiteter, men som tidligere nevnt tatt utgangspunkt i OE-rapportene og diverse faglitteratur og lagt til grunn egne vurderinger for hva elastisiteten skal være. De har heller ikke grundig forklart i netterklæringene eller påslagsrapportene hvorfor det er nødvendig å skille mellom elastisiteten med hensyn til transportpris og elastisiteten med hensyn til avgiften.

Etter det SJT kan se ut fra formelen for elastisiteten som settes inn i Ramsey-formelen Bane NOR bruker, vil en liten endring i avgiftens andel av transportpris (parameter  $a$ ) fra eksempelvis 10 prosent til 15 prosent, gi store utslag for påslagssatsene i de ulike markedssegmentene. I tillegg finner SJT også at Bane NORs bruk av forskjellige metoder for å beregne påslagene og påslagssatsene i de ulike markedssegmentene, som PSO-segmentet og Jernmalm-segmentene, er i strid med kravet i jernbaneforskriften om at avgiftsordningen skal være ikke-diskriminerende og basert på de samme prinsippene over hele jernbanenettet, jf. jernbaneforskriften § 6-1 (2). V

SJT's konklusjon er etter dette at Bane NORs måte å beregne påslagene på er feil, fordi den er basert på forskjellig metodisk tilnærming til for eksempel PSO-segmentet og jernmalmsegmentene. Dette er i strid med jernbaneforskriften § 6-1 (2) og § 6-3 (1). Dette gjør også at de påslag som det er tatt inn opplysninger om i nettveiledningen for 2024, netterklæringen for 2025 og foreslått i netterklæringen for 2026 er i strid med kravene i jernbaneforskriften § 6-1 (2) og 6-3 (1).

#### *Bane NORs nye vurderinger for 2024*

Bane NOR har etter vårt varsel, gjort nye testberegninger som inkluderer segmentene som var vurdert til ikke å tåle påslag og som derfor ikke er tatt med i påslagsberegningen for årene 2024, 2025 og 2026. SJT mottok nærmere informasjon om disse beregningene i Bane NORs brev av 14. november i år som svar på vårt informasjonsspørgsmål av 8. november. Dette var også tema i et møte den 29. november 2024 mellom Bane NOR og SJT. I vedlegg 2 til dette brevet har Bane

<sup>56</sup> Se punkt 4.5.1 i varsel av 2. juli 2025 og side 29 i IRG-Rail rapport for veiledning om anvendbare metoder til dette.

NOR beskrevet testberegninger som også omfatter segmentene som opprinnelig ble vurdert til ikke å tåle påslag. Konklusjonen til Bane NOR er at for de kommersielle segmentene, vil det kunne oppnås omtrent samme påslag som opprinnelig beregnet selv om man inkluderer de utelatte markedssegmentene som Bane NOR har vurdert uansett ikke tåler påslag. Bane NOR understreker at dette kun er testberegninger basert på testverdier.

SJT kan ikke på bakgrunn av disse testberegningene, som også Bane NOR har tatt forbehold om, ta stilling til om Bane NORs metode for beregninger av påslagene er i samsvar med jernbaneforskriften eller ikke.

SJT ønsker likevel å knytte en kommentar til testberegningen fra Bane NOR. Slik vi leser denne, avdekkes nettopp vårt poeng om at også de øvrige markedssegmentene; kombi/vognlast, tømmer/flis, farlig gods, andre systemtog, opplevelsesruter med enerett, øvrige med trafikkavtale og andre persontog, som Bane NOR og OE hadde vurdert til ikke å tåle påslag, kunne ha vært med i beregningen av påslag med riktig beregnede elastisiteter ved bruk av Ramsey-formelen. Disse segmentene ville da også kunne bidra med å bære en andel av inntektene som Bane NOR har satt seg som mål å få dekket gjennom påslag.

#### 10.4. Påstanden fra Rana Gruber om mangelfull dokumentasjon for beregning av påslag

Rana Gruber mener at påslaget er ulovlig fordi datagrunnlaget til Bane NOR for beregning av påslag og tåleevnen i 2024 ikke er tilstrekkelig. Det samme gjelder for de varslede påslagene i 2025 og 2026. Bane NOR bestrider dette. Som redegjort for ovenfor i punkt 10.2 og 10.3 mener SJT at vurderingene av påslagssatser etter markedssegmentenes tåleevne må basere seg på tilstrekkelige data og undersøkelser for blant annet å kunne estimere etterspørselastisiteter som parameter i Ramsey-modellen.

Etter SJTs vurdering er ikke Bane NORs datagrunnlag tilstrekkelig til å dokumentere at påslagene er i samsvar med jernbaneforskriften, verken i nettveiledningen og vedleggene til denne for 2024. Det samme gjelder for Bane NORs netterklæring med vedlegg for 2025 og utkast til netterklæring med vedlegg for 2026.

Bane NORs svar til oss i brev av 13. januar og 24. mai 2023 i forbindelse med vårt tilsyn med Bane NORs påslag og markedssegmentering for 2024 og merknadene til varselet i brev av 13. september 1. og 11. november 2024, endrer heller ikke vår oppfatning av dette. Bane NOR har etter det vi har mottatt opplysninger om, ikke gjort nye empiriske undersøkelser for å kartlegge etterspørsels- og substitusjonsforhold. Det er oss bekjent heller ikke innhentet nye opplysninger fra jernbaneforetak og deres kunder om markedsforhold. Det er fortsatt OE-rapportene og egne tilfeldige undersøkelser som er datagrunnlaget for beregningen av påslag ved bruk av Ramsey-formelen.

Etter vår vurdering innebærer Bane NORs mangelfulle datagrunnlag og dermed beregninger av påslagssatser at vilkåret om at påslag bare kan fastsettes hvis markedet tåler det i jernbaneforskriften § 6-3 (1), ikke er oppfylt. Dette gjelder også for jernmalmsegmentet i klagen fra Rana Gruber for påslagene i 2024 til 2026.

## 11. Bane NORs kommentarer til Flytoget-dommen

Bane NOR hevder i sine merknader til varslet av 13. september 2024 (side 2) at våre vurderinger i varselet setter til side lagmannsrettens dom i Flytoget-dommen både når det gjelder markedssegmentering og tåleevne. Dette er en påstand SJT ikke kjenner seg igjen i.

Bane NOR hevder at SJT ikke tar nok hensyn til lagmannsrettens syn på markedssegmentering. Utover å angi hvilke markedssegmenter som minimum skal analyseres, mener Bane NOR at jernbaneforskriften § 6-3 ikke stiller nærmere krav til hvordan markedssegmenteringen skal foretas, herunder til metode. Bane NOR hevder at heller ikke direktiv artikkel 32 angir nærmere kriterier for markedssegmenteringen. Ifølge Bane NOR mente lagmannsretten i Flytoget-dommen og EU-domstolen i sak C-556/10 også dette.

SJT mener, i motsetning til Bane NOR, at jernbaneforskriften i likhet med direktivet, stiller flere krav til markedssegmenteringen, enn det som Bane NOR legger til grunn. Dette har vi gjennomgått i detalj i punkt 9 i dette vedtaket.

Generelt vil vi bemerke at Bane NORs vektlegging av Flytoget-dommen når det gjelder markedssegmenteringen er overdrevet. Lagmannsretten gjorde her en konkret vurdering av hvorvidt markedssegmenteringen til Bane NOR var i samsvar med jernbaneforskriften for avgiftsåret 2019 og for Flytoget, som driver med persontransport på strekningen mellom Drammen og Oslo Lufthavn. Dermed har ikke rettens vurderinger den overføringsverdien som Bane NOR synes å mene, til andre togselskap og senere avgiftsår, som for godsselskapet CargoNet og transportene disse utfører for Rana Gruber på Nordlandsbanen i perioden 2024 til 2026.

Noe som gjør at Bane NORs merknad heller ikke treffer, er at Bane NORs markedssegmentering etter 2023 innebærer en oppdeling av segmentet «Malm og mineraler», som ikke var en del av sakskomplekset i lagmannsretten som ble behandlet avgiftsårene 2017 til 2019. Også dette tilsier at rettens vurderinger er mindre relevante enn det Bane NOR synes å mene.

SJT ønsker også å knytte en kommentar til Bane NORs henvisning i brevet av 13. september punkt 6.2.1. på side 15 om det lagmannsrettens uttalte i Flytoget-dommen punkt 5.2.3, om at «ut fra de opplysninger som lagmannsretten har fått fremlagt, er det praktisk sett ikke andre persontrafikksegmenter i Norge som vil tåle påslag, men i tilfelle kun enkelte smale segmenter for godstransport [...]». Bane NOR tar denne uttalelsen, til inntekt for at det er i samsvar med jernbaneforskriften at enkelte segmenter kan utelates når påslagene skal beregnes og fordeles. Slik leser ikke SJT dommen. Vi mener at lagmannsretten kun tok stilling om det på bakgrunn av opplysningene som retten hadde vurdert i den konkrete saken ikke var andre segmenter som ville tåle påslag innenfor persontransporten for avgiftsåret 2019.

SJT mener derfor at denne uttalelsen ikke kan tas til inntekt for at lagmannsretten er enige med Bane NOR i at enkelte segmenter kan utelates fra analysen av påslaget som generell rettsregel for forståelsen av jernbaneforskriftens krav til tåleevne i § 6-3 (1).

Bane NOR viser videre i sitt brev av 13. september 2024 i punkt 3.5 (side 5) til at lagmannsretten i Flytoget-dommen punkt 5.2.4 om at likebehandlingsprinsippet først og fremst innebærer at aktørene innen samme segment skal behandles likt. Bane NOR viser videre til at lagmannsretten mente at kravet til likebehandling innebærer at det må foretas en segmentering av hele jernbanenettet. Men der det praktisk sett ikke er segmenter som vil tåle påslag var



likebehandlingskravet likevel ivaretatt, selv om det ikke var gjennomført en fullstendig markedssegmentering.

SJT viser til at en forskriftsmessig og økonomisk faglig forsvarlig markedssegmentering og markedsanalyse er et nødvendig utgangspunkt for å kunne beregne og analysere hvor høye påslag de enkelte markedssegmentene tåler, uten at etterspørselen etter ruteleier endrer seg (på bakgrunn av inntektstap eller lavere lønnsomhet/økte kostnader). Dette er et nødvendig utgangspunkt for å ivareta kravet til en effektiv utnyttelse av infrastrukturen i jernbaneforskriften § 6-1 (1).

Videre må både markedssegmenteringen og metoden for å beregne påslag i de ulike markedssegmentene sikre likebehandling av jernbaneforetakene, jf. jernbaneforskriften 6-3 (1), at avgiftsordningen ikke diskriminerer mellom jernbaneforetakene, jf. § 6-1(2) og at alle jernbaneforetak andre søkere får tilgang til den minste pakke med tjenester på ikke-diskriminerende vilkår etter jernbaneforskriften § 4-1. Markedsovervåkingsorganet skal arbeide for et effektivt jernbanemarked med sunn konkurranse og likeverdige vilkår i tråd med jernbaneforskriften § 11-1 (1). Bane NORs beregning, fastsettelse og innkreving av avgifter generelt og påslag spesielt, er en viktig del av arbeidet.

SJT legger derfor til grunn at infrastrukturforvalter kan benytte segmentene som angis i minsteanalysen etter § 6-3 (3), det vil si godstransport, persontransport som er omfattet av offentlig tjenesteytelse (PSO) og annen persontransport. Infrastrukturforvalter kan også velge å finmaske/dele opp segmentene ytterligere, ut ifra hvilke type varer eller passasjerer som transporteres og dersom det kan vises at disse transporttjenestene har like egenskaper knyttet til kostnadsstruktur, priser og kvalitet som gjør det naturlig å samle dem i en felles kundegruppe.

En forutsetning for en mer finmasket segmentering på grunnlag av varer eller passasjerer er imidlertid at segmenteringen baseres på samme prinsipper over hele jernbanenettet og slik at påslagene er ilagt jernbaneforetakene på en ikke-diskriminerende måte, jf. jernbaneforskriften § 6-1 (2).

SJT vil på sin side trekke fram det lagmannsretten sier om likebehandling og kravet til segmentering av hele jernbanenettet etter direktiv 2001/14/EF i punkt 5.2.4 i dommen;

*«Manglende segmentering av hele jernbanemarkedet kan innebære at andre segmenter som kunne tålt påslag ikke er blitt ilagt dette. Det følger av direktiv 2001/14/EF artikkel 4 nr. 5 at infrastrukturforvalter skal sikre at anvendelsen av avgiftsordningen fører til «tilsvarende avgifter uten forskjellsbehandling for ulike jernbaneforetak som utfører samme form for tjenester i en lignende del av markedet». (...) Likebehandlingskravet rekker også lenger enn dette, jf. artikkel 4 nr. 4, som med unntak for særlige investeringsprosjekter iht. artikkel 8 nr. 2, krever at infrastrukturforvalter skal sikre at avgiftsordningen «er basert på samme prinsipper over hele jernbanenettet». Også for at dette kravet skal sikres, må det foretas en segmentering av hele jernbanenettet. (...).»*

SJT mener at denne uttalelsen gir dekkende beskrivelse av hvordan lagmannsretten forstår likebehandlingsprinsippet etter jernbaneforskriften og direktivet i dag, i samsvar med våre vurderinger i dette vedtaket.

## 12. SJTs vurderinger av Bane NORs nettveiledning og netterklæringer i perioden 2024 til 2026

### 12.1. Innledning

Under punkt 12 i vedtaket vurderer SJT nettveiledningen til Bane NOR for 2024, netterklæringen for 2025 som ble fastsatt i desember 2023 og Bane NORs utkast til netterklæring for 2026 som foreløpig ikke er fastsatt.

### 12.2. Kravet til innhold i nettveiledningen

Under dette punktet vil SJT vurdere om Bane NOR har oppfylt innholdskravene til nettveiledningen for 2024, netterklæringen for 2025 og utkast til netterklæring for 2026.

Rana Gruber mener at nettveiledningen for 2024, slik den ble publisert 10. desember 2022, ikke var endelig og dermed ugyldig. Bane NOR bestrider dette og viser til at nettveiledningen sammenholdt med OEs rapport fra 2022 og deres egen påslagsrapport fra dette året, på en utfyllende måte redegjør for de forutsetninger og vurderinger som ligger til grunn for Bane NORs markedssegmentering og fastsettelse av påslag.

SJT viser i denne forbindelse til våre vurderinger i punkt 5.5 og 6.2 i vedtaket vårt i Flytogsaken fra 2019, som vi mener er i samsvar med lagmannsrettens vurderinger i Flytoget-dommen. I vår konklusjon i punkt 6.2 (side 29) la vi til grunn at den offentliggjorte nettveiledningen til Bane NOR måtte inneholde forskriftsmessig informasjon, og at Bane NOR ikke hadde adgang til å endre informasjonen som var nødvendig for å søke om infrastrukturkapasitet, herunder om avgifter, etter offentliggjøringen av nettveiledningen. Også lagmannsretten har vurderinger av nettveiledningen sin betydning i Flytoget-dommen, blant annet i punkt 3.5 som SJT støtter seg til. Her uttaler retten at «...det er et formål med å pålegge utarbeidelse av nettveiledning at den skal sørge for at jernbaneforetakene får et grunnlag for rasjonelle beslutninger før infrastrukturkapasitet søkes...».

I punkt 44 i fortalet til direktivet understrekes også viktigheten av at de økonomiske signalene som avgiftsordningene sender til jernbaneforetakene, er klare og konsekvente og kan danne grunnlag for rasjonelle beslutninger. Lagmannsretten henviser i punkt 3.5 i Flytoget-dommen til det tilsvarende avsnittet i fortalet til direktivet fra 2001.<sup>57</sup>

Rettidig informasjon til jernbaneforetakene om avgifter er sentralt på grunn av de lange ledetidene for søknader om infrastrukturkapasitet, jf. jernbaneforskriften § 8-5 og vedlegg IV til forskriften. At nettveiledningen skal offentliggjøres med nødvendig informasjon for å benytte adgangsrett, herunder informasjon om avgifter, skal også sikre innsyn og ikke-diskriminerende tilgang til infrastrukturen, som omtalt i fortalet til direktivet punkt 34.

SJT viser til at jernbaneforskriften § 5-1 (1) andre punktum som sier at «Nettveiledningen skal angi hvilken type jernbaneinfrastruktur som er tilgjengelig for jernbaneforetakene, og inneholde informasjon om vilkårene for adgang til den relevante jernbaneinfrastrukturen». Etter jernbaneforskriften § 5-2 bokstav b) skal nettveiledningen inneholde «Et avsnitt om avgiftsprinsipper og priser. Dette skal inneholde hensiktsmessige opplysninger om avgiftsordningen...» Videre står det at «Det skal i detalj beskrive de metoder, regler og eventuelt skalaer som brukes for anvendelsen av kapittel 6 med hensyn til både kostnader og avgifter.»

<sup>57</sup> Direktiv 2001/14/EC av 26 februar 2001 avsnitt 35 lyder; "Any charging scheme will send economic signals to users. It is important that those signals to railway undertakings should be consistent and lead them to make rational decisions."

Det følger også av jernbaneforskriften § 6-3 (4) at «Listen over relevante markedssegmenter skal fremgå av nettveiledningen.» Det følger videre av jernbaneforskriften § 6-3 (1) at «Påslag skal fastsettes på grunnlag av prinsippet om «innsyn». SJT legger derfor til grunn at Bane NORs nettveiledning for 2024 skal inneholde informasjon om både markedssegmenteringen og påslagene i tråd med jernbaneforskriftens krav.

Fristen for når denne informasjonen må foreligge i nettveiledningen følger av første punktum i jernbaneforskriften § 5-1 (1), det vil si «minst fire måneder innen tidsfristen for søknader om infrastrukturkapasitet». Dette innebærer at for ruteplanen i 2024 måtte de endelige opplysningene om markedssegmenteringen, og påslagene, herunder avgiftsprinsipper, priser, metoder og regler for påslag være endelig fastsatt i midten av desember i 2023.

Videre viser SJT til endringene som ble gjort i jernbaneforskriften fra 1. januar 2024. Her ble ordlyden i forskriften endret fra «nettveiledning» til «netterklæring» og i § 5-1 (1) ble det tilføyd et nytt tredje punktum om at «Netterklæringen er bindende for infrastrukturforvalter».

Samferdselsdepartementet uttaler i høringsnotatet av 27. oktober 2023 i punkt 5.9.2 (sidene 31 og 32) at det foreslås å «presisere i § 5-1 første ledd at nettveiledningen er rettslig bindende for infrastrukturforvalter...». Videre sier departementet at «For å unngå begrepsforvirring foreslår departementet å endre begrepet «nettveiledning» til «netterklæring», siden det er begrepet som brukes i den norske oversettelsen av direktiv 2012/34/EU. Departementet legger til grunn at ordlyden fra direktivet gir støtte for å anse innholdet i nettveiledningen/netterklæringen for å være mer forpliktende enn det en veiledning normalt anses for å være. Dette vil medføre rettigheter og plikter for jernbaneforetak og andre søkere, og er egnet til å gi mer forutsigbare rammevilkår.»

SJT mener at denne uttalelsen fra departementet støtter vår oppfatning om at også nettveiledningen i 2024 er et bindende dokument for Bane NOR, jf. ordlyden «presiseres» i høringsnotatet fra SD. Ordlyden «presiseres» må etter vår oppfatning bety at det ikke innføres noe nytt, men at det tydeliggjøres hva som allerede er gjeldende rett. Vi mener at dette allerede fremkommer av ordlyden i jernbaneforskriften § 5-2 om at «Nettveiledningen skal inneholde», og den tilsvarende ordlyden i direktivet vedlegg IV «The network statement referred to in Article 27 shall contain the following information...».

Når det gjelder klagen fra Rana Gruber om nettveiledningen for 2024 vurderer SJT at Bane NORs beskrivelse av markedssegmenteringen og påslagene i nettveiledningen ikke oppfyller kravene til innhold etter jernbaneforskriften. Det samme gjelder for den varslede markedssegmenteringen og påslagene i netterklæringen for 2025 og i utkast til netterklæring i 2026. Som redegjort i punktene 9 og 10 i dette vedtaket, er Bane NORs markedssegmentering mangelfull og for skjønnsmessig og dermed i strid med jernbaneforskriften. Det samme gjelder Bane NORs beregning av påslag for dette året. Dermed vil heller ikke beskrivelsen av markedene og deres tåleevne i nettveiledningen være riktige.

Vår konklusjon er derfor at nettveiledningen for 2024, netterklæringen for 2025 og utkast til netterklæring for 2026 ikke oppfyller innholdskravene i jernbaneforskriften § 5-2 bokstav b) og § 6-3 (4).

### 12.3. Kravet til samråd med berørte parter

Under dette punkt vil SJT vurdere om Bane NOR oppfyller kravet til involvering av berørte parter i sin utarbeidelse av nettveiledningen i 2024 for 2025 og 2026. Dette omtales som samråd.

Rana Gruber mener at verken de eller øvrige aktører har vært tilstrekkelig involvert i re-segmenteringen i tråd med kravet til at nettveiledningen først skal utarbeides etter samråd med berørte parter i jernbaneforskriften § 5-1 (1).

I Bane NORs merknader til varselet viser de til at jernbaneforskriften ikke stiller nærmere krav til infrastrukturforvalters «samråd med berørte parter». Det vises her til at lagmannsretten i Flytoget-dommen punkt 5.4.2 la til grunn at dette kravet måtte anses som oppfylt når nettveiledningen ble sendt på høring og berørte parter ga sin høringsuttalelse til implementeringsplanen.

SJT mener at det er en forskjell mellom høringen av nettveiledningen for 2024 og nettveiledningen for 2019, som lagmannsretten behandler i punkt 5.4.2 i Flytoget-dommen. Etter lagmannsrettens syn «måtte dette ses i sammenheng med implementeringsplanen og arbeidet med nytt avgiftsregime som ble gjeninnført i 2017. Nettveiledningen har også henvisning til implementeringsplanen. De berørte parter var involvert i dette arbeidet og har gitt høringsuttalelser til implementeringsplanen. Nettveiledningen for 2019, med beskrivelse av avgiftsordningen, var også sent på høring 1. september 2017».

Med andre ord ble spørsmålet om hvorvidt nettveiledningen for 2019 var utarbeidet etter samråd med berørte parter eller ikke i tråd med jernbaneforskriften krav, vurdert i sammenheng med at også implementeringsplanen var sendt på høring. Som det fremkommer i dommens punkt 5.3.3 ble implementeringsplanen sendt på høring til berørte 25. april 2017 og endelig vedtatt 14. juni dette året. Med andre ord mente lagmannsretten at kravet til samråd med berørte parter ble ivaretatt også gjennom prosessen med implementeringsplanen fra 2017.

Dette skiller seg fra høringen av nettveiledningen for 2024, der det ikke forut for dette var en tilsvarende prosess som i 2017. Følgelig er det altså forskjeller mellom involveringen av berørte parter for 2019 og 2024 nettveiledningen. Bane NORs henvisning til lagmannsrettens i punkt 5.4.2. ikke kan dermed ikke tas til inntekt for at nettveiledningen i 2024 ble behandlet i samråd med berørte parter i tråd med kravene om dette i jernbaneforskriften.

Videre hevder Bane NOR i sine merknader til varselet at OE rapport fra 2022 var en del av høringen for 2022 og viser til sitt brev til oss av 13. januar 2023. SJT påpeker at i høringsbrevet til Bane NOR for nettveiledningen av 31. august 2022 står det på sidene 1 og 2 at «De vesentligste endringene i forhold til Network Statement 2023 er, [...] følgende [...] Priser - Påslag – rapport om metodikk og beregninger av påslag for den minste pakken med tjenester». Med andre ord viser Bane NOR til sin egen rapport om påslag fra 2022, men altså ikke OE sin rapport fra samme året. OEs rapport er heller ikke nevnt i vedleggene som Bane NOR lister opp i slutten av brevet. Dermed var ikke rapporten fra OE en del av høringen i brevet fra Bane NOR av 31. august 2022 til mottakerne. SJT har også tidligere kommentert på at rapporten til OE burde være en del av samrådet, i vårt brev av 26. september 2022 om innspill til Bane NORs rapportutkast om nye infrastrukturavgifter punkt 3.2.2.

Bane NOR viser også til sin redegjørelse i brev til SJT av 13. januar 2023 punkt 4, for hvordan parter ble involvert i markedssegmenteringen, vurderingen av tåleevne og fastsettelsen av påslagene for 2024. SJT kan ikke se at Bane NORs beskrivelse av involveringen av berørte parter i brevet av 13. januar 2023 til oss endrer de faktiske forholdene rundt dette slik vi har

beskrevet det i vårt brev til Bane NOR av 5. desember 2022. Dette endrer heller ikke vår vurdering av kravene som jernbaneforskriften stiller til samråd med berørte, slik SJT redegjorde for i punkt 3.4 i dette brevet. Disse vurderingene gjelder fortsatt. SJT gjengir derfor våre vurderinger her:

*«3.4. Manglende reell involvering av berørte parter*

*Påslagene må fastsettes på grunnlag av prinsippet om innsyn. Vi vurderer at det innebærer at Bane NOR må sikre at det er reell involvering av berørte parter i Bane NORs arbeid med å definere markedssegmenter, vurdere tåleevne og fastsette påslagssatser. Med det mener vi at alle berørte parter, inkludert berørte kunder<sup>58</sup> til togselskapene, må bli involvert og hørt i arbeidet med å beregne og fastsette påslag. Vi forventer videre at Bane NOR vurderer innspillene og gjør endringer der hvor det er grunn for det.*

*Vi har gjennom vår kontakt med Bane NOR sett at det mangler reell involvering av berørte parter i arbeidet med å definere markedssegmenter, vurdere tåleevne og fastsette påslag. Bane NOR sendte først ut forslaget til ny beregningsmetode, ny inndeling i markedssegmenter og forslag til nye påslagssatser ut på høring sammen med den årlige høringen av nettveiledningen. Høringsforslaget var heller ikke komplett da blant annet Oslo Economics rapport manglet som vedlegg. Det gir liten tid til de som mottar høringen til å besvare den, men også liten tid for Bane NOR til å vurdere innspillene og gjøre eventuelle endringer.*

*Bane NOR har også utredningsplikt og varslingsplikt etter reglene i forvaltningsloven §§ 16 og 17, når de utøver offentlig myndighet. Vi antar det vil gjelde i saker om fastsettelse av avgifter.*

*Senest i november i år har vi blitt kontaktet av en bruker av jernbanetransporttjenester til frakt av gods som har informert oss om at de ikke har fått vite om Bane NORs arbeid med ny markedssegmentering, vurdering av tåleevne og nye påslagssatser for 2024 før oktober 2022.*

*Videre opplever brukeren at Bane NOR har vist manglende vilje til å lytte til hvilke konsekvenser de planlagte påslagene vil få. Vi vurderer at konsekvensene av nye påslagssatser som brukeren har gjort Bane NOR oppmerksom på med stor sannsynlighet tilsier at vilkårene i jernbaneforskriften for å innkreve de varslede påslagssatsene ikke er oppfylt.»*

SJT kan ikke se at Bane NORs beskrivelse av involveringen av berørte parter endrer de faktiske forholdene rundt dette, slik vi har beskrevet det i vårt brev til Bane NOR av 5. desember 2022.

Bane NOR anfører i sine merknader til varslet at det er uklart hvilken betydning forvaltningsloven §§ 16 og 17 har når det gjelder kravet etter jernbaneforskriften § 5-1 (1). SJT bemerker kort at forvaltningslovens generelle regler i §§ 16 og 17 om henholdsvis forhåndsvarsling og utrednings- og informasjonsplikt, også gjelder for Bane NORs saksforberedelse av enkeltvedtak, slik som illeggelse av påslag. Disse kravene utfyller de særskilte reglene om nettveiledning i jernbaneforskriften.

Endelig mener Bane NOR at SJT ikke har problematisert punkt 3.5 i Flytoget-dommen om at feil ved nettveiledningen må «undergis en konkret vurdering». Lagmannsretten la til grunn for «at feil skal ha betydning for adgangen til å innkreve avgift, må det etter lagmannsrettens syn som utgangspunkt være et krav at de som er berørt har innrettet seg etter de uriktige eller mangelfulle opplysningene.»

---

<sup>58</sup> «Bane NOR legger i sine vurderinger til grunn en 100 prosent overvelting av påslaget til kunden.»

SJT tilbakeviser at vi ikke har sett hen til lagmannsretten på dette punkt. Som følge av lagmannsrettens vurderinger av betydningen av feil i nettveiledningen, har vi heller ikke tillagt feil ved utarbeidelsen og innholdet i denne, samme vekt som feil ved markedssegmenteringen og påslagene i 2024. Dette kommer frem i punkt 7 i vårt varslede vedtak, om at «Bane NOR pålegges å utarbeide netterklæringer i samsvar med kravene i jernbaneforskriften kapittel 5 og 6 fremover.» Følgelig har SJT gjort en konkret vurdering av at feilene ved Bane NORs netteveiledning for 2024 ikke har hatt betydning for pålegg om stans og tilbakebetaling som fremkommer av de øvrige punktene i vårt varslede vedtak av 2. juli i år.

Som vist til i vårt brev til Bane NOR av 5. desember 2022 punkt 3.4 som gjengitt ovenfor er det altså et krav om at påslagene må fastsettes på grunnlag av prinsippet om innsyn. SJT vil i denne sammenheng understreke at dette kravet følger av jernbaneforskriften § 6-3 (3) annet punktum.

At Bane NOR ikke har utarbeidet nettveiledningen for 2024 i samråd med berørte i tråd med jernbaneforskriften § 5-1 (1) er også dermed et brudd på kravet om innsyn etter jernbaneforskriften § 6-3 (1).

SJT's konklusjon er etter dette at Bane NOR ikke har utarbeidet nettveiledningen for 2024 i samråd med berørte parter i tråd med kravet etter jernbaneforskriften § 5-1 (1) eller i tråd med kravet om innsyn etter jernbaneforskriften § 6-3 (1).

Ettersom vår vurdering i punkt 12.2 er at nettveiledningen/netterklæringerne i perioden 2024 til 2026 heller ikke har et innhold som oppfyller jernbaneforskriftens krav, mener vi at kravet til samråd i denne perioden heller ikke kan være oppfylt. Kravet til samråd kan ikke være oppfylt dersom dokumentene dette er basert på ikke inneholder tilstrekkelig og ikke minst riktig informasjon om markedssegmenteringen og påslagene for disse tre årene, jf. jernbaneforskriften § 5-2 b). Følgelig er det vår konklusjon at netterklæringen i 2025 og utkast til netterklæring for 2026 heller ikke er utarbeidet i tråd med kravet om samråd etter jernbaneforskriften § 5-1 (1), jf. § 5-2 bokstav b).

#### 12.4. Kravet til endringer i grunnleggende elementer for påslag

Under dette punktet vil SJT vurdere om nettveiledningen for 2024 ble publisert i tråd med fristene etter jernbaneforskriften § 6-3 (6) når Bane NOR gjør endringer i de grunnleggende elementene for påslag. Denne vurderingen gjelder for nettveiledningen i 2024 og netterklæringen i 2025.

##### 12.4.1. Endringer i grunnleggende elementer for påslag i 2024

Rana Gruber mener at Bane NORs offentliggjøring av endringer i de grunnleggende elementene for påslagene ikke oppfyller kravene i jernbaneforskriften §§ 5-1 (1) og 5-2, jf. § 6-3 (6). Bane NOR bestrider dette i sine merknader til klagen. De mener at brevet av 8. juli 2022, utkast til nettveiledning for 2024 og Bane NORs påslagsrapport fra september 2022 oppfyller kravene til tilstrekkelig varsling av endring i grunnleggende elementer.<sup>59</sup>

I sine merknader til SJT's varsel legger Bane NOR til at jernbaneforskriften § 6-3 (6) kun stiller krav til tidspunktet for når endringer i de grunnleggende elementene i påslagene må offentliggjøres, men ingen nærmere krav til innholdet i offentliggjøringen. Bane NOR hevder at dersom det var meningen at de detaljerte kravene til innhold i nettveiledningen skulle gjelde

<sup>59</sup> Bane NORs brev av 8. juli 2022 om informasjon om forslag til endringer i elementer for beregning av påslag. Dette brevet fulgte som vedlegg 1 til Klagen fra Rana Gruber av 23. oktober 2023.

tilsvarende for offentliggjøringen av endringer i de grunnleggende elementene for påslagene etter jernbaneforskriften § 6-3 (6) og direktivet, så måtte dette ha vært sagt uttrykkelig. Bane NOR mener også at lagmannsretten la dette til grunn i Flytoget-dommen punkt 5.4.2.

SJT vil starte med henvisningen til lagmannsrettens dom punkt 5.4.2. Lagmannsretten uttaler at «berørte parter også har vært tilstrekkelig varslet om endringer i grunnleggende elementer i påslaget gjennom arbeidet med implementeringsplanen og høringsutkastet til nettveiledningen for 2019.» Lagmannsretten kom deretter til at kravet etter jernbaneforskriften § 6-3 (6) var oppfylt.

Slik SJT leser denne uttalelsen, viser lagmannsretten nettopp til at kravene til innholdet i nettveiledningen etter jernbaneforskriften § 5-1 (1) og § 5-2 avsnitt b) også gjelder for offentliggjøringen av endringer i de grunnleggende elementene for påslagene. Dette fremkommer ved at lagmannsretten viser til arbeidet med implementeringsplanen og høringsutkastet til nettveiledningen for 2019 som grunnlag for å si at Bane NOR hadde varslet om endringer i de grunnleggende elementene for påslagene etter jernbaneforskriften. Vi mener altså at dette viser at lagmannsretten også mente at det stilles krav til varslingsinnhold etter jernbaneforskriften § 6-3 (6).

Videre viser SJT til vårt vedtak i Flytoget saken fra 2019 punkt 6.4.4, som fortsatt gjelder. SJT legger dermed til grunn at jernbaneforskriften § 6-3 (4) stiller krav både til tidspunktet for varslingsinnhold. Varslingen skal skje senest tre måneder før fristen for offentliggjøring av nettveiledningen, altså tre måneder før påslagene etter jernbaneforskriften må være endelig fastsatt.

Etter ordlyden i bestemmelsen er det «endringene» som infrastrukturforvalter skal varsle om. Det vil dermed ikke være tilstrekkelig å kun varsle om at det vil gjennomføres endringer uten nærmere angivelse av disse endringene vil være. Kravet til informasjon om endringer av grunnleggende elementer i påslag i jernbaneforskriften § 6-3 (6) må derfor sees i sammenheng med de generelle kravene til å gi jernbaneforetakene informasjon om avgifter i nettveiledningen § 5-2 bokstav b). Jernbaneforskriften pålegger infrastrukturforvalter å offentliggjøre en nettveiledning som også skal inneholde en detaljert informasjon om avgifter. Formålet er å sikre innsyn og adgang uten forskjellsbehandling, jf. fortalet til direktivet punkt 34.

Når det i jernbaneforskriften § 6-3 (6) angis at informasjon om endringer av grunnleggende elementer i påslagene skal offentliggjøres senest tre måneder før fristen for offentliggjøringen av nettveiledningen, legger SJT til grunn at offentliggjøringen av endringene i de grunnleggende elementene for påslag etter jernbaneforskriften § 6-3 (6) i det minste må inneholde informasjonen som er angitt i § 5-2 bokstav b) for å oppfylle kravet og formålet med denne varslingsinnholdet.

SJT har derfor vurdert om Bane NORs varslingsinnhold av endringer i de grunnleggende elementene for påslagene i brevet av 8. juli 2022 oppfyller innholdskravene. I dette brevet skriver Bane NOR følgende om endringene i påslagene:

*«Med henvisning til jernbaneforskriften § 6-3 som omhandler påslag, og spesielt pkt. (6) som omhandler offentliggjøring ved endringer i grunnleggende elementer i påslag, informeres at Bane NOR i forbindelse med ovennevnte har til hensikt å innføre endringer f.o.m. nettveiledningen 2024/R24.*

*Den endringen knyttet til påslag som Bane NOR har til hensikt å gjennomføre, og som etter Bane NORs syn utgjør den største endringen fra nettveiledningen for 2023/R23, er at f.o.m.*

nettveiledningen for 2024/R24 endres den parameteren som legges til grunn for beregningen av påslag til togkilometer, mot i dag brutto tonnkilometer. En annen endring Bane NOR har til hensikt å gjennomføre er å øke antallet segmenter/markedsområder fra dagens 3 (PSO, Hovedflyplass, og Malm og mineraler) til 4 (PSO, Hovedflyplass, Jernmalm, og Annen malm og mineraler). Bane NOR har også til hensikt å gå over til Ramsey-prinsippet for fastsettelse av påslag i de nevnte segmentene unntatt PSO. Utover dette arbeides det p.t. ikke med andre endringer som etter Bane NORs vurdering kan oppfattes som endring i 'grunnleggende elementer' for påslag.»

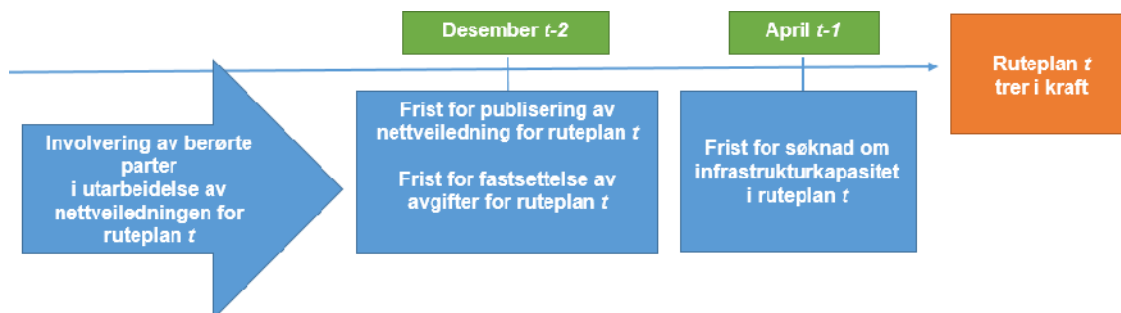
SJT mener at den gjengitte teksten fra brevet til Bane NOR av 8. juli 2022 viser at kravene som jernbaneforskriften § 6-3 (6) stiller til varslingens innhold ikke er oppfylt. Varslingen må i det minste innehold informasjonen som angitt i § 5-2 bokstav b), blant annet skal priser og metoder for beregning av avgifter beskrives i detalj.

SJT viser her til avsnitt 93 i uttalelsen fra Generaladvokaten i sak C-538/23 til støtte for vårt syn om at jernbaneforskriften § 6-3 (6) stiller krav om innholdet til varslingen om endringer i de grunnleggende elementene for påslag. Her uttaler GA at "The change in the level of mark-ups, which, in accordance with Article 32(6) of Directive 2012/34, requires earlier publication of the network statement, is to be considered a change of an essential element of the charging system within the meaning of that provision only if it is a result of a change in the reasons, methodology, or the list of market segments on the basis of which the amount of mark-up is calculated. A mere change in the amount of mark-ups based on the same reasons and methodology is not a change of an essential element within the meaning of Article 32(6) of Directive 2012/34."

SJT understreker videre at dersom infrastrukturforvalter har til hensikt å endre de grunnleggende elementene i påslag på infrastrukturavgiftene, skal nettveiledningen/netterklæringen offentliggjøres senest tre måneder før fristen for offentliggjøringen av nettveiledningen. Dette følger av jernbaneforskriften § 6-3 (6). Bestemmelsen tilsvarer direktivet artikkel 32 nr. 6. Om dette uttaler Generaladvokaten i sak C-538/23 i avsnitt 90 at "[...] Any modification of an 'essential element' has as its consequence that the publication of the network statement must take place three months earlier for the respective timetable period, in comparison to a situation where no change in essential elements occurs."

SJT legger etter dette inntil videre til grunn at nettveiledningen/netterklæringen må publiseres tre måneder tidligere dersom Bane NOR gjør endringer i de grunnleggende elementene for påslag etter jernbaneforskriften § 6-3 (6). Tidsfrister som følger av regelverket vedrørende offentliggjøring av nettveiledningen for en ruteplan, og dermed for fastsettelse av avgifter, er illustrert i figur 12.1.

Figur 12.1 Tidsfrister for offentliggjøring av nettveiledning/netterklæring.





SJT viser i denne forbindelse til punkt 3.5. i brevet vårt til Bane NOR av 5. desember 2022, der vi vurderte Bane NORs endringer i de grunnleggende elementene for påslag. Vi gjentar dette her:

*«3.5 Manglende forutsigbarhet for jernbaneforetak og deres kunder*

*Vi har forstått at Bane NOR ennå ikke har ferdigstilt sitt arbeid med å definere markedssegmenter, vurdere tåleevne og fastsette påslagssatser som skal gjelde fra og med ruteplanen for 2024. Forutsigbarhet rundt utviklingen i påslagene er avgjørende for jernbaneforetakene og deres kunder. For å kunne gjøre nødvendige justeringer i priser og avtaler, samt også avgjøre hvor mye infrastrukturkapasitet de skal søke om, er det viktig at de får vite hva de endelige satsene for påslag blir så tidlig som mulig.*

*I jernbaneforskriften § 6-3 (6) er det derfor en regel om at endringer i “de grunnleggende elementene” i påslagene, skal “offentliggjøres senest tre måneder før fristen for offentliggjøringen av nettveiledningen”. SJT mener dette betyr at Bane NOR, i de tilfellene hvor det er snakk om endring av grunnleggende elementer, må være ferdig med å definere markedssegmenter, vurdere tåleevne og fastsette påslag 15 måneder før oppstart av ruteplanen som de nye påslagene gjelder for. Det vil si at for R24 skulle endringen av de grunnleggende elementene i påslagene vært ferdigstilt september 2022.*

*Etter vår forståelse av bestemmelsen om fristen for offentliggjøring av påslag ved endringer i grunnleggende elementer, skulle Bane NORs høringsperiode for nye påslag for 2024 startet tidligere enn det ble gjort. Det var for sent å sende ut forslag til nye påslag for 2024 sammen med høringen av nettveiledningen for 2024. Bane NOR har et selvstendig ansvar for å se til at de påslag dere krever inn er beregnet, hørt og fastsatt i samsvar med regelverket. Vi oppfordrer derfor Bane NOR til å vurdere om dere bør utsette innkreving av påslag til 2025. Som tidligere nevnt er innkreving av påslag en kan-bestemmelse. Dette har vi også formidlet til Bane NOR i tidligere møter om saken.»*

SJT's vurdering er at Bane NORs markedssegmentering og påslag for 2024, 2025 og 2026 ikke oppfyller jernbaneforskriftens krav. Bane NOR har dermed heller ikke oppfylt kravet i jernbaneforskriften § 6-3 (6), jf. § 5-2 bokstav b) om offentliggjøring av endringer i de grunnleggende elementene i påslag. Med samme begrunnelse er det vår vurdering at heller ikke Bane NORs utkast til nettveiledning for 2024 og påslagsrapporten fra 2022, eller brevet av 8. juli 2022 der Bane NOR varslet om disse endringene oppfyller disse kravene til innhold etter jernbaneforskriften. Utover dette har Bane NOR ikke offentliggjort endringene i de grunnleggende elementene i påslag i samsvar med tre måneders fristen etter jernbaneforskriften § 6-3 (6).

SJT's konklusjon er etter dette at Bane NOR ikke har varslet om endringer i de grunnleggende elementene for påslag etter jernbaneforskriften § 6-3 (6) med et innhold som oppfyller kravene i jernbaneforskriften § 5-2 bokstav b). Bane NOR har heller ikke publisert nettveiledningen i samsvar med kravene etter jernbaneforskriften § 6-3 (6). Dette gjelder både for 2024 nettveiledningen, netterklæringen for 2025 og utkast til netterklæring for 2026.

#### **12.4.2. Endringer i grunnleggende elementer for påslag i netterklæringen for 2025**

SJT viser til at netterklæringen for 2025 slik den ble publisert i desember 2023, inneholdt blant annet segmentene «Jernmalm med lav prisfølsomhet» og «Jernmalm med høyere prisfølsomhet». Bane NOR opplyser SJT om i brev av 13. september 2024 i punkt 5 (sidene 13 og 14) i sine merknader til vårt varsel at de ville endre på navnene til disse to segmentene.

Det fremkommer av netterklæringens [endringslogg](#) for 2025 at Bane NOR endret segmentene i netterklæringens punkt 5.2.5 til «Jernmalm og liknende transporter A» og «Jernmalm og liknende transporter B». Bane NOR skriver i netterklæringen for 2025 at «Vektklasser for lastede tog er en indikator for hvilket segment en transport hører til», som forklaring på hvorfor de har delt det opprinnelige jernmalmsegmentet i to nye markedssegmenter. Videre i denne teksten gir Bane NOR en veiledning for hvordan de vil gjøre tilordningen av transporter til de ulike markedssegmentene. Her skriver Bane NOR at for jernmalm og liknende transporter, hvor togvekten i retningen med last normalt er over 6500 bruttotonn skal transporten tilordnes segmentet «Jernmalm og liknende transport A». Tilsvarende hvis transporten gjelder jernmalm og liknende transporter, hvor togvekten i retningen med last normalt er mellom 1500 og 6500 bruttotonn, hører transporten til segmentet «Jernmalm og liknende transport B».

SJT vurderer at Bane NOR med denne endringen ikke bare har endret navnene på segmentene for jernmalm, men at også kriteriet for segmenteringen er endret til type vare (Jernmalm og liknende transporter) og nytt etter vekten på togene. Som redegjort for ovenfor i punkt 12.4.1 legger SJT inntil videre til grunn at netterklæringen må publiseres tre måneder tidligere dersom Bane NOR gjør endringer i de grunnleggende elementene for påslag etter jernbaneforskriften § 6-3 (6). Dette har Bane NOR ikke gjort og det foreligger dermed et brudd på jernbaneforskriften § 6-3 (6).

SJTs konklusjon etter dette er at Bane NOR har brutt jernbaneforskriften § 6-3 (6) om varsling av endringer i grunnleggende elementer i påslagene i 2025.

### 12.5. Rana Grubers klage om en snever adgang for Bane NOR til å ajourføre og endre nettveiledningen etter behov

Rana Gruber mener at regelen om at nettveiledningen «skal ajourføres og endres ved behov» i jernbaneforskriften § 5-1 (2) må forstås som en relativt snever endringsadgang. Bestemmelsen kan ikke benyttes for å endre nettveiledningen i betydelig grad i etterkant.

Bane NOR mener derimot at de har en plikt til å ajourføre og endre nettveiledningen ved behov, og viser til lagmannsrettens syn på dette i Flytoget-dommen fra 2022 punkt 5.3.5 om at infrastrukturforvalter både må har rett og plikt til å endre informasjonen i nettveiledningen dersom det skjer endringer i de forhold som det er gitt opplysninger om i nettveiledningen. Målsettingen må ifølge lagmannsretten være at nettveiledningen til enhver tid inneholder riktig informasjon.

SJT viser til våre vurderinger i punkt 6.2 i vedtaket vårt fra 2019 i klage fra Flytoget AS over Bane NORs infrastrukturavgifter. Vår oppfatning er fortsatt at bestemmelsen om nettveiledningen skal ajourføres og endres ved behov i jernbaneforskriften § 5-1 (2) ikke betyr at Bane NOR kan endre informasjon som er nødvendig for å søke om infrastrukturkapasitet, slik som avgifter og priser på påslag, etter offentliggjøring.

Dette vil innebære en endring av de faktiske vilkårene for tilgang til infrastrukturen for den kommende ruteplanen. Endringer i avgiftsordningen må gjøres på en slik måte at krav og frister i regelverket følges. Det betyr at disse endringene må være drøftet med berørte parter før nettveiledningen publiseres i tråd med jernbaneforskriften § 5-1 (1) og inngå i den publiserte nettveiledningen i tråd med kravene til dette i jernbaneforskriften § 5-2 bokstav b).

Dersom det er tale om endringer i de grunnleggende elementene i påslag skal nettveiledningen/netterklæringen i tillegg publiseres tre måneder i forkant av den ordinære fristen for dette, se våre vurderinger av dette i vedtakets punkt 12.4.

SJTs konklusjon er etter dette at Bane NOR ikke hadde adgang til å endre informasjonen om påslag som er nødvendig for å søke om infrastrukturkapasitet etter offentliggjøring av nettveiledningen for 2024.

Som redegjort for i vedtaket vårt fra 2019 kan det likevel ikke utelukkes at ulike forhold medfører at Bane NOR må gjøre umiddelbare endringer i avgiftspraktiseringen. Etter SJTs vurdering var departementets beslutning om å redusere rammen for påslag med 50 prosent et slikt forhold.

Vår vurdering er derfor at Bane NOR hadde en plikt etter jernbaneforskriften § 5-1 (2) til å oppdatere påslagene i tråd med dette, slik som det også fremkommer på forsiden av påslagsrapporten datert 6. november 2023.

SJTs konklusjon er etter dette at Bane NOR rettmessig har oppdatert nettveiledningen med hjemmel i jernbaneforskriften § 5-2 (1) som følge av Samferdselsdepartementets halvering av rammen for påslagene etter jernbaneforskriften § 1-2 (2) i 2024.

### 13. Rollefordelingen mellom Bane NOR og Samferdselsdepartementet

Rana Gruber anfører i klagen at Bane NOR ikke kan kreve inn påslagssatsene for 2024, fordi de ikke er godkjent av Samferdselsdepartementet. Bane NOR bestrider dette. Rana Gruber viser til direktivet artikkel 32 og jernbaneforskriften § 1-2 (2)<sup>60</sup>, § 6-1<sup>61</sup> og § 6-3<sup>62</sup>, samt EU-domstolens dom C-556/10 avsnittene 81-90.

SJT viser til at det er Samferdselsdepartementet som fastsetter rammen for infrastrukturavgiftene som Bane NOR kan innkreve. Det følger av jernbaneforskriften § 1-2 (2). Med rammen menes her både en budsjettmessig ramme gjennom statlige bevilgninger til finansiering av infrastrukturforvalters fulle kostnader og den regulatoriske rammen for avgifter som er nedfelt i jernbaneforskriften.

Jernbaneforskriften § 1-2 (2) tilsvarende direktiv 2012/34/EU artikkel 29 nr. 1 første og andre avsnitt, som pålegger medlemstatene å etablere et «charging framework» og «specific charging rules» i medlemsstatene.

I denne sammenheng viser SJT til det Generaladvokaten skriver i sin uttalelse av 7. november i år i avsnitt 63 om at «In other words, if the charging framework, as decided by the Member State under article 29(1) of Directive 2012/34, does not prescribe the possibility of charging mark-ups, infrastructure managers are not allowed to include them in their network statement, or to collect them based on the working timetable.» Fastsettelse av en økonomisk og regulatorisk ramme fra departementet, er dermed en forutsetning for at Bane NOR i det hele tatt kan kreve inn infrastrukturavgifter i form av påslag.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> Bestemmelsen er endret fra 1. januar 2024.

<sup>61</sup> Bestemmelsen er endret fra 1. januar 2024.

<sup>62</sup> Bestemmelsen er endret fra 1. januar 2024.

<sup>63</sup> Denne forutsetningen ble tydeliggjort gjennom endringen i jernbaneforskriften § 6-3 (1) første punktum fra 1. januar 2024, som nå lyder «...skal departementet gjennom fastsettelse av inntektsramme...godkjenne at infrastrukturforvalter fastsetter og krever inn påslag på infrastrukturavgifter... for å oppnå inntil full dekning for sine kostnader.»

Når medlemstatene setter den økonomiske og regulatoriske rammen, må de samtidig respektere infrastrukturforvalters uavhengighet. Dette følger av direktivet artikkel 29 nr. 1 første avsnitt, som blant annet viser artikkel 4 nr. 2 om uavhengighet for infrastrukturforvaltere i forbindelse med avgifter.<sup>64</sup>

Som infrastrukturforvalter har Bane NOR oppgaven med å beregne, fastsette og innkreve avgifter for bruk av jernbaneinfrastrukturen for å finansiere sin virksomhet, innenfor den økonomiske og regulatoriske rammen som departementet setter. Dette følger av jernbaneforskriften § 6-1 (1) og direktivet artikkel 29 nr. 1 fjerde avsnitt.

Bane NORs uavhengighet som avgiftsmyndighet er også nedfelt i jernbaneforskriften § 3-4 (1). Her slås fast at ingen skal kunne utøve avgjørende innflytelse på infrastrukturforvalters beslutninger i forbindelse med ivaretagelsen av de grunnleggende funksjonene. I jernbaneforskriften § 1-7 bokstav i) går det frem at de grunnleggende funksjonene også omfatter Bane NOR beslutninger om infrastrukturavgifter, både fastsettelsen og innkrevingen. Bestemmelsene tilsvarer direktivet artikkel 7a nr. 1 sammenholdt med definisjonen av grunnleggende funksjoner i artikkel 3 2f.

SJTs vurdering er derfor at det Samferdselsdepartementet ikke godkjenner påslagssatser etter jernbaneforskriften § 1-2 (2). Departementet fastsetter kun inntektsrammen for infrastrukturavgifter i det aktuelle avgiftsåret. Bane NOR på sin side beregner og fastsetter påslagssatser og innkrever disse innenfor denne rammen etter jernbaneforskriften § 6-1 (1).

Vår forståelse støttes for øvrig av Samferdselsdepartementet i høringen av forslag til endringer i jernbaneforskriften § 6-3 (1) punkt 5.9.3 og endringene i jernbaneforskriften § 6-3 (1) fra 1. januar 2024. Vi vurderte også rollefordelingen i punkt 6.4.2 i vårt vedtak fra 2019 i klage fra Flytoget AS over Bane NOR SFs innkreving av infrastrukturavgifter. Våre vurderinger i dette vedtaket gjelder fortsatt. Ellers viser vi til at EU-domstolen i sak C-556/10 som Rana Gruber viser til, imidlertid stadfester infrastrukturforvalters uavhengighet ved fastsettelse av infrastrukturavgifter, se avsnitt 84.

I motsetning til Rana Gruber er det derfor SJTs konklusjon at verken direktivet eller jernbaneforskriften innebærer et krav om en godkjenning av påslagssatser fra medlemsstatene/departementet før Bane NOR fastsetter og krever inn påslag.

Etter vår oppfatning gir heller ikke brevet fra Samferdselsdepartementet til Bane NOR av 16. mars 2023, uttrykk for at det er etablert en godkjenningsordning hos departementet for Bane NORs påslag, slik Rana Gruber legger til grunn i sin klage til oss. Brevet må forstås som en anmodning til Bane NOR om å vente med å innkreve påslag for 2024, til det var klart at vilkårene for dette var oppfylt.

Videre oppfatter SJT brevet fra Samferdselsdepartementet av 1. november 2023 til Bane NOR som en avklaring av den økonomiske inntektsrammen for påslag for 2024 i tråd med departementets rolle etter direktivet og jernbaneforskriften.

---

<sup>64</sup> Infrastrukturforvalters ansvar og uavhengighet ved beregning, fastsettelse og innkreving av avgifter er klagt i flere dommer fra EU-domstolen, se C-483/10, C-545/10, C-369/11 og C-489/15. Disse slår også fast at avgifter er et verktøy for samfunnsøkonomisk utnyttelse av infrastrukturkapasiteten, i motsetning til finansiering av infrastrukturforvalter som er medlemsstatenes ansvar etter direktivet artikkel 8. Generaladvokaten har også uttalt seg om ansvarsdelingen mellom medlemsstatene og infrastrukturforvalter i forbindelse med den prejudisielle foreleggelsen fra Østerrike for EU-domstolen i sak C-538/23 av 7. november 2024. Se særlig punkt 2 «*Who does what in Directive 2012/34?*»

Rana Gruber har også anført at SJT må godkjenne Bane NORs påslagssatser for 2024. SJT er uenig i dette. I Norge er det ingen forhåndsgodkjenning av påslag fra SJT som markedsovervåker.

SJT's konklusjon er derfor at denne delen av klagen fra Rana Gruber ikke fører frem.

## 14. Konsekvenser av brudd på jernbaneforskriften

Rana Gruber har også anført at som følge av brudd på reglene i jernbaneforskriften er iverksettelsen av Bane NORs påslag ikke bare ugyldig, men også uten EØS-rettslig virkning. Videre at Rana Grubers økonomiske tap kan utløse et EØS-rettslig erstatningsansvar. Rana Gruber har også vist til en Høyesterettsdom (HR-2019-1198-A) som grunnlag for rettsvirkningen ugyldighet ved oversittelse av tidsfrister. Bane NOR er uenige med Rana Gruber i disse påstandene. Gitt våre foreløpige vurderinger og varslede pålegg om korrigerende tiltak i dette varselet, går ikke SJT videre i å vurdere disse anførselene her.

## 15. Oppsettende virkning av klagen

Rana Gruber har bedt SJT om å vurdere oppsettende virkning av klagen etter forvaltningsloven § 42. Rana Gruber forklarer at med oppsettende virkning mener de at Bane NORs markedssegmentering og påslag for 2024 ikke skal overstige påslagene for 2023. Slik SJT foreløpig vurderer det har vi ikke kompetanse etter forvaltningsloven § 42 til å beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Dette skyldes at vi verken er underinstans, klageinstans eller annet overordnet organ for Bane NORs vedtak i forvaltningslovens forstand.

SJT som markedsovervåkere er et uavhengig organ etter jernbaneloven § 11 a og våre vedtak kan ikke påklages, men prøves av retten. SJT anmodet også Bane NOR om å vurdere oppsettende virkning i klagen fra Rana Gruber i vårt brev av 3. november 2023 til Bane NOR. Bane NOR svarte oss i brev av 9. november d.å. at det ikke er grunnlag for å utsette iverksettelsen av påslaget for 2024, som følge av at Bane NOR besluttet å redusere påslaget for 2024 med 50 prosent med bakgrunn i departementets reduksjon av rammen etter jernbaneforskriften § 1-2 (2).

SJT konklusjon er etter dette at vi som markedsovervåkere ikke har kompetanse etter forvaltningsloven § 42 til å beslutte at Bane NORs påslag ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort.

## 16. Utenforliggende hensyn

Rana Gruber anfører i sine merknader til varslet av 2. oktober 2024 at vektleggingen av Rana Grubers finansielle resultater er et ulovlig utenforliggende hensyn. Rana Gruber mener derfor at Bane NOR driver såkalt «selvplukk/cherry-picking» i valg av datagrunnlag for å begrunne sine valg, vurderinger og konklusjoner.

Bane NOR bestrider at Rana Grubers finansielle resultater er et ulovlig utenforliggende hensyn. Det er relevant å se på operatørenes økonomiske forhold fordi det sier noe om jernbanens konkurransekraft og markedsaktørenes robusthet. Når Bane NOR i noen tilfeller vektlegger de økonomiske resultatene til jernbaneforetakene og i andre tilfeller jernbaneforetakenes kunder, skyldes dette hvem som bærer påslaget. Bane NOR viser også til lagmannsrettens uttalelser om Flytoget i punkt 5.2.3 i Flytoget-dommen til støtte for at også operatørenes økonomi er relevante i forbindelse med vurderingen av tåleevne.

Bane NOR mener også at Rana Grubers finansielle resultater bare er en av flere brikker i vurderingen av etterspørselen som transporttjenesten står over for. Videre har ikke Bane NOR utelukkende sett på de tre årene, men sett på lønnsomheten over tid i bransjen.

SJT viser til våre vurderinger ovenfor i punkt 7 og 8 når det gjelder markedssegmenteringen og påslagene til Bane NOR i perioden 2024 til 2026 i forhold reglene som følger av jernbaneforskriften. Vi kan ikke se at anførselen fra Rana Gruber om utenforliggende hensyn tilfører noe mer til disse vurderingene.

## 17. SJTs saksbehandlingstid

Både Bane NOR og Rana Gruber kritiserer SJT for å bruke for lang tid i denne saken og at vi burde har fattet vedtak et langt tidligere tidspunkt. Det vises til fristene i jernbaneforskriften § 11-3 (2). SJT viser til at saken har tatt lang tid både fordi vi har brukt tid på å veilede Bane NOR om markedssegmenteringen og påslagene over flere år, men uten at dette har ført til resultater. Klagen fra Rana Gruber ble fremlagt 2. oktober 2023. Etter dette har SJT brukt tid på å ta stilling til klagen slik det er påkrevd etter jernbaneforskriften § 11-3 (2). Det er først når vi har mottatt alle relevante opplysninger i saken at seks ukers fristen som følger av denne bestemmelsen begynner å løpe. SJT mener at det først nå i desember 2024 at vi har den informasjonen vi trenger for å kunne fatte vedtak i saken. Vi vil også legge til at Rana Gruber valgte så sent som i oktober i år å utvide klagen til også å gjelde for 2025 og 2026. Dette har også medført at saken har tatt tid.

## 18. SJTs vurdering av nødvendige korrigerende tiltak

SJTs vurderinger i dette vedtaket er at Bane NOR ikke har gjennomført en markedssegmentering eller beregninger av påslag som samsvarer med kravene i jernbaneforskriften kapittel 6.<sup>35</sup> Vår vurdering er også at Bane NOR har for dårlig datagrunnlag og analysemetoder til å kunne foreta en riktig markedssegmentering og beregning av påslag i 2024. SJTs vurdering er videre at Bane NOR heller ikke har utarbeidet nettveiledningen for 2024 i samråd med berørte eller med et innhold, som oppfyller kravene i jernbaneforskriften kapittel 5 og 6. SJT legger etter den utvidede klagen fra Rana Gruber tilsvarende vurderinger til grunn for markedssegmenteringen, påslagene og netterklæringen for 2025. Når det gjelder de varslede påslagene for 2026 mener SJT at også disse vil være i strid med jernbaneforskriftens krav.

SJT har vurdert Bane NORs forslag til ny markedssegmentering for 2024, men uten at dette har endret vår oppfatning som varslet i vårt vedtak om nødvendige korrigerende tiltak.

SJT har identifisert følgende brudd på jernbaneforskriften;

- ✓ Bane NORs markedssegmentering for 2024 og 2025 er i strid med jernbaneforskriften § 6-1 (2), § 6-3 (1) og (3). Det samme gjelder den varslede markedssegmenteringen til Bane NOR for 2026.
- ✓ Bane NOR oppfyller ikke kravene for innkreving av påslag i jernbaneforskriften §§ 6-1 (1) og (2), 6-3 (1), (2) og (3) i 2024 eller 2025. Det samme gjelder de varslede påslagene til Bane NOR for 2026.
- ✓ Bane NOR har brukt et utilstrekkelig datagrunnlag til å beregne, fastsette og innkreve påslag og som kan godtgjøre at markedet tåler i 2024, 2025, i strid med jernbaneforskriften § 6-3 (1). Det samme gjelder for de varslede påslagene i 2026.

- ✓ Bane NORs nettveiledning for 2024 oppfyller ikke kravene til innhold etter jernbaneforskriften § 5-2 bokstav b) og § 6-3 (4). Det samme gjelder for netterklæringen til Bane NOR for 2025 og høringsversjonen av netterklæringen for 2026.
- ✓ Bane NOR har ikke utarbeidet nettveiledningen for 2024 i samråd med berørte parter i tråd med kravet etter jernbaneforskriften § 5-1 (1). Det samme gjelder for 2025 og 2026.
- ✓ Bane NOR har ikke varslet om endringer i de grunnleggende elementene for påslag i samsvar med jernbaneforskriften § 6-3 (6), jf. § 5-2 bokstav b) i 2024. Det samme gjelder for endringene i netterklæringen for 2025.

SJT pålegger derfor Bane NOR korrigerende tiltak, som varslet i vårt brev av 2. juli i år for å rette opp i disse bruddene i klagen fra Rana Gruber.

Bane NOR bestrider i brev av 13. september 2024 at de varslede korrigerende tiltakene er nødvendige eller forholdsmessige. Bane NOR ber også om at et pålegg om stans først skal få virkning fra etter at Bane NOR skal ha gjennomført sine nye undersøkelser i tråd med pålegget i punkt 2 i det varslede vedtaket av 2. juli 2024. Etter SJTs vurdering vil en slik tilnærming innebære at Bane NOR ikke må tilbakebetale eventuelle ulovlige ilagte påslag eller korrigere sine pålegg om slike avgifter frem til de er ferdige med sine nye vurderinger etter punkt 2 i vedtaket, noe SJT mener vil være i strid med Bane NORs plikter etter jernbaneforskriften.

Bane NOR har i sitt brev til oss av 1. november 2024 også anført at stans ikke er en egnet sanksjon i denne saken og at SJT heller burde ha brukt reglene om tvangsmulkt i jernbaneloven § 13 for å sikre oppfyllelse av vedtaket. Dette er SJT uenig i. Et vedtak om tvangsmulkt vil ikke rette opp i eventuelle ulovlig ilagte påslag overfor togselskapene eller korrigere Bane NORs pålegg om slike påslag fremover.

Utover dette anfører Bane NOR i brevet av 1. november til oss at pålegget om stans ikke er i begrunnet i at påslaget er materielt feil overfor en eller flere aktører. SJT viser her til det vi har sagt ovenfor i punkt 4 om vår kompetanse og at SJT etter rettspraksis fra EU ikke trenger å påvise konkrete brudd overfor en eller flere jernbaneforetak eller søkere for å konkludere med at jernbaneforskriftens krav til påslag er brutt.

SJT pålegger også Bane NOR å gjøre en ny vurdering av inndelingen i markedssegmenter og av innplassering av de faktiske jernbanetransporttjenestene/trafikken i disse for med virkning fra 2024 nettveiledningen. Vi pålegger Bane NOR å gjøre nye beregninger av påslagssatser basert på faglig forsvarlige undersøkelser og analyser og relevant datagrunnlag som er nødvendig for å bruke den Ramsey-baserte metoden for beregning av påslag som Bane NOR har opplyst om at de benytter. Blant annet pålegger vi Bane NOR å estimere etterspørselastisiteter basert på egne undersøkelser og analyser, og basert på markedsdata fra de norske jernbanetransportmarkedene. Vi pålegger også Bane NOR å gjennomføre disse nye vurderingene, både for markedssegmentering og påslag, i samråd med berørte parter, som jernbaneforetak og andre søker, jf. blant annet kravet om dette i jernbaneforskriften § 5-1 (1).

SJT pålegger Bane NOR å stanse videre innkreving av påslag fra og med ruteplan 2025 før en markedsinndeling og beregninger av påslagssatser er gjort på en forsvarlig måte, ved hjelp av Ramsey-metoden Bane NOR bruker.

Videre pålegger vi Bane NOR å gjøre en fornyet vurdering av om trafikken til CargoNet for Rana Gruber er plassert i korrekte markedssegmenter for 2024. For å sikre likebehandling og ikke-diskriminering, pålegger vi Bane NOR selv å vurdere om også andre faktiske transporttjenester er plassert i feil markedssegment. Dersom det viser seg at trafikken skulle vært plassert i et annet markedssegment med lavere påslagssats, pålegger vi Bane NOR å tilbakebetale differansen, basert på de halverte påslagssatsene for 2024.

Når det gjelder Bane NORs brudd på reglene om nettveiledning pålegger vi Bane NOR å utarbeide denne i tråd med kravene i jernbaneforskriften for fremtidige ruteplaner.

Etter vår vurdering er våre foreslåtte korrigerende tiltak i denne saken, nødvendige og forholdsmessige tiltak for å rette opp i bruddene på jernbaneforskriften og for å avhjelpe eventuelle negative konsekvenser dette har hatt for Rana Gruber og eventuelle andre jernbaneforetak og søkere som har fått sine interesser krenket, jf. jernbaneforskriften § 11-3 (1) og (2). Det legges også til grunn at pålegget om disse tiltakene er nødvendig for å motvirke uønskede situasjoner i markedene for jernbanetjenester, jf. jernbaneforskriften § 11-1 (5). SJT har også vurdert de foreslåtte korrigerende tiltakene opp mot andre mulige korrigerende tiltak. Vi finner ikke at det foreligger andre mindre inngripende tiltak som kan rette opp i Bane NORs feil.



## 19. SJTs vedtak om pålegg om korrigerende tiltak

På bakgrunn av de vurderinger og konklusjoner som er redegjort for har SJT truffet følgende vedtak etter jernbaneloven § 11 (1) og (5) samt jernbaneforskriften § 11-1 (1) og (5) og § 11-3 (1), (2) og (3):

- (1) Bane NOR pålegges å analysere hele jernbanenettets jernbanesegmenter i samsvar med reglene og prinsippene for markedssegmentering og kravet om ikke en ikke-diskriminerende avgiftsordning etter jernbaneforskriften kapittel 6. Dersom Bane NOR finmasker inndelingen i markedssegmenter etter varer og passasjerer, skal samme prinsipper brukes for alle tjenester og trafikk på nettet de forvalter. Sammenlignbare tjenester og trafikk skal plasseres i samme markedssegment.
- (2) Bane NOR pålegges å beregne påslag etter tåleevne i samsvar med reglene og prinsippene for påslag og kravet om en ikke-diskriminerende avgiftsordning etter jernbaneforskriften kapittel 6. Dette skal gjøres ved å bruke en økonomisk faglig forsvarlig metode. Bane NOR bruker en Ramsey-Boiteux-basert metode for å fordele påslagsramme og beregne påslagssatser. Bane NOR må inkludere alle markedssegmenter de har identifisert i beregningen av påslagssatser etter denne metoden. Videre må de gjøre nye undersøkelser og estimere etterspørselselastisiteter basert på data fra jernbaneforetak og deres kunder i Norge og tilgrensende områder for grenseoverskridende trafikk. De skal også vurdere om de andre parameterverdiene som de bruker i modellen for å beregne av påslagssatser er korrekt, slik som trafikktall, overveltingsgrad og marginalkostnader.
- (3) Bane NOR pålegges å gjennomføre punkt 1 og 2 i samråd med berørte parter.
- (4) Bane NOR pålegges stans i innkreving av påslag fra og med 2025 før ny markedsinndeling (punkt 1) og beregninger av påslagssatser (punkt 2) er gjennomført i samråd med berørte (punkt 3).
- (5) Bane NOR pålegges innen 1. juni 2025 å gjøre en fornyet vurdering av om trafikken til CargoNet, for Rana Gruber er plassert i korrekte markedssegmenter for 2024. Bane NOR pålegges innen samme frist selv å vurdere om også andre transporttjenester og faktisk trafikk er plassert i feil markedssegment.
- (6) Bane NOR pålegges innen 1. juni 2025 å tilbakebetale differansen, basert på de halverte påslagssatsene for 2024, dersom trafikken i punkt 5 skulle vært plassert i et annet markedssegment med lavere påslagssats.

- (7) Bane NOR pålegges å utarbeide netterklæringer i samsvar med kravene i jernbaneforskriften kapittel 5 og 6 fremover.
- (8) Bane NOR skal innen 1. mars 2025 legge frem for SJT en fremdriftsplan for arbeidet med punkt 1, 2, 5 og 6.
- (9) Bane NOR skal dokumentere for Statens jernbanetilsyn at påleggene er oppfylt innen 1. juni 2025.

Vedtaket kan ikke påklages, jf. jernbaneloven § 11b (3). Retten kan imidlertid prøve alle sider av saken.

Med hilsen

Mona Ljunggren  
avdelingsdirektør, markedsovervåking  
*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*

**Mottakere:**

Advokatfirmaet Grette As  
Bane Nor Sf