

Bane NOR SF  
Postboks 4350  
2308 HAMAR

Att.: Toril Elsa Torp

Saksbehandler: Elisabeth Sand Gimming, 22995922  
Vår ref.: 23/724-36  
Deres ref.:  
Dato: 27.08.2024

## Varsel om korrigerende tiltak

Klage fra Flytoget AS om Bane NORs modell for samfunnsøkonomiske analyser etter jernbaneforskriften § 9-5 (2)

Statens jernbanetilsyn (SJT) viser til klage fra Flytoget AS (Flytoget) av 20. april 2023 (klagen), Bane NOR SF (Bane NOR) sine kommentarer til klagen i brev av 3. og 19. mai 2023, samt øvrig korrespondanse og kontakt i forbindelse med saken. Klagen gjelder Bane NORs praksis for håndtering av interessekonflikter mellom søknader i ruteplanleggingen ved overbelastet infrastruktur og modellen/verktøyet for prioritering som Bane NOR bruker for samfunnsøkonomisk verdsetting av ruteleiekonflikter (Bane NORs samfunnsøkonomiske modell), se jernbaneforskriften § 9-5 (2) og (3). I dette varselet vurderer SJT den delen av klagen som gjelder metoden og modellen for samfunnsøkonomisk verdsetting av ruteleiekonflikter. For den andre delen av klagen har vi startet en tilsynsaktivitet hvor vi følger ruteplanprosessen for 2025 som observatør.

SJT har foreløpig kommet til at Bane NORs samfunnsøkonomiske metode og modell, slik den er beskrevet i netterklæringen med vedlegg, mangler flere samfunnsøkonomiske virkninger eller undervurderer virkninger som er relevante for flere av togtenestene som kan være i konflikt. Dette gjelder leverandør- og komfortelementer, tidsforskyvningskostnadene for tilbringerreisende til flyplass, skattefinansieringskostnader som følge av offentlige kjøp av persontransport og virkninger av at deler av reisen er omfattet av alternativ transport. Dette er etter SJTs foreløpige vurdering brudd på jernbaneforskriften § 5-2 bokstav c. nr. 5 og jernbaneforskriften § 9-5 (2) og (3). Videre er det vår foreløpige vurdering at metoden med modell og tilleggsvurderinger ikke vil ta i betraktning alle relevante virkninger dersom Bane NOR stiller som krav at resultatet av den første gjennomkjøring av modellen må være at de ulike søknadene verdsettes likt for at Bane NOR vil gjøre tilleggsberegningene. Informasjon om muligheten til å gjøre tilleggsberegninger, og hvordan tilleggsberegninger skal gjøres for

allerede kartlagte virkninger, er heller ikke beskrevet i netterklæringen for 2025. Dette mener vi også er i strid med jernbaneforskriften § 5-2 bokstav c nr. 5 og § 9-5 (2) og (3). At denne informasjonen mangler i metode- og modellbeskrivelsen kan slik vi ser det også lede til tilfeldige resultater avhengig av hvilke aktører som er involvert i konflikten, noe som kan føre til diskriminering i strid med jernbaneforskriften § 4-1. På bakgrunn av dette varsler SJT pålegg som beskrevet i punkt 8 nedenfor.

Fristen for å gi kommentarer til varselet er 12. september 2024.

## **1 SJTs kompetanse i saken**

SJT som markedsovervåkningsorgan har kompetanse til å behandle klager på vårt myndighetsområde. Det følger av jernbaneloven § 11 a (1) og jernbaneforskriften § 1-3 (1). Det er gitt nærmere bestemmelser om tilsynets oppgaver og myndighet som markedsovervåkere i jernbaneforskriften kapittel 11.

Etter jernbaneforskriften § 11-3 (1) kan en søker som mener å ha blitt urettferdig behandlet, utsatt for forskjellsbehandling eller har fått sine interesser krenket på annen måte, klage til markedsovervåkningsorganet. Videre i bestemmelsen er det gitt eksempler på beslutninger som særlig skal kunne påklages i bokstavene a) til k). I denne saken er bokstavene a)-c) særlig relevant. Listen over klagegrunner er ikke uttømmende. Dette innebærer at det også kan klages over andre forhold som ikke står på denne listen.

Etter jernbaneforskriften § 11-3 (2) kan vi om nødvendig treffe tiltak for å avhjelpe situasjonen. Dersom klagen gjelder søknad om infrastrukturkapasitet eller vilkårene for et tilbud om kapasitet, skal vi enten bekrefte at endring av infrastrukturforvalters beslutning ikke er nødvendig, eller kreve en endring etter nærmere retningslinjer. Se jernbaneforskriften § 11-3 (3). Vi skal også ved behov treffe avgjørelse om hensiktsmessige tiltak for å motvirke diskriminering mellom søkere, skadelig konkurransevridning og alle andre former for uønskede situasjoner i markedene for jernbanetjenester, også for forholdene i § 11-3 (1). Dette følger av § 11-1 (5).

## **2 Klagen**

### **2.1 Klagen fra Flytoget**

SJT oppfatter at klagen fra Flytoget gjelder ulike sider ved hvordan Bane NOR generelt behandler jernbaneforetakenes søknader om infrastrukturkapasitet i den årlige kapasitetsfordelingsprosessen. Herunder de prinsipper, kriterier og metodene som Bane NOR bruker, og ikke Bane NORs tildelingsbeslutning eller avslag knyttet til behandling av Flytogets søknad om infrastrukturkapasitet for en konkret ruteplanperiodene. Slik vi forstår klagen, er det spesielt behandlingen og prosessen i situasjoner der flere jernbaneforetak har inngitt søknader om infrastrukturkapasitet som er i konflikt med hverandre som er uforutsigbar og uklar. Dette gjelder spesielt hvorvidt Bane NOR vil tildele ruteleier etter prioriteringskriteriene i jernbaneforskriften § 9-5 (1) eller om de vil tildele ruteleier etter en annen rekkefølge etter § 9-5 (2), fordi transporttjenestene har en vesentlig større betydning for samfunnet.

Bane NOR har utarbeidet en metode<sup>1</sup> for samfunnsøkonomisk modell for verdsetting av infrastrukturkapasitet for å vurdere ulike transporttjenesters betydning for samfunnet. Kravet til dette følger av jernbaneforskriften § 9-5 (3). Flytoget mener denne metoden i form av samfunnsøkonomisk modell er mangelfull og tilfeldig, og derfor ikke kan benyttes. Klagen gjelder også hvordan Bane NOR informerer om kapasitetsfordelingsprosessen med prinsipper, kriterier og metoder i netterklæringen.

Flytoget mener Bane NORs modell ikke er riktig, og ber SJT om å pålegge Bane NOR å endre sin modell for å rette opp i dette. Flytoget mener at:<sup>2</sup>

- Modellen ser bort fra nytteeffekter knyttet til leverandør- og komfortpreferanser, og viser til utredninger som dokumenterer vesentligheten av komfortelementer for Flytogets kunder.<sup>34</sup>
- For tilbringerreiser skal tidsverdiene for hoved transportmiddel benyttes, og viser til Jernbanedirektoratets veileder for samfunnsøkonomisk analyse hvor dette står på side 67.
- Samfunnets effektivitetstap ved skattefinansiering må hensyntas, og viser til Jernbanedirektoratets veileder for samfunnsøkonomisk analyse hvor dette står på side 85.
- Det er utydelig hvordan modellen tar hensyn til tilfeller der deler av reisen erstattes av alternativ transport.
- Det er ikke tilstrekkelig at Bane NOR gjennomfører tilleggsanalyser/-beregninger kun ved likhet i verdsettingen av ulike tog tjenester, og at prosessbeskrivelsen for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser, som Bane NOR skisserer i sine kommentarer til klagen, bør fremgå av netterklæringen.<sup>5</sup>

## 2.2 Bane NORs kommentarer til klagen fra Flytoget

Bane NOR skriver sine kommentarer til klagen<sup>6</sup> at de oppfatter at virkningene Flytoget mener mangler er reelle og at de har mulighet til å avansere modellen ved å gjøre ytterligere analyser som er aktuelle for den konkrete konflikten mellom søknader om ruteleier. Dette kan de gjøre ved å endre på forutsetningene i modellen (nytteeffekter knyttet til leverandør- eller komfortpreferanser) eller ved å gjøre tilleggsberegninger (tidsverdi for tilbringerreiser, skattefinansieringskostnad og virkninger hvor deler av reisen benytter alternativ transport). Bane NOR skisserer en prosessbeskrivelse for hvordan de vil gå frem for å gjøre de samfunnsøkonomiske beregningene, og samtidig ta hensyn til virkninger som ikke er inkludert i modellen<sup>7</sup>. Videre forklarer Bane NOR at deres utgangspunkt er at analysene skal være et verktøy for å løse konfliktene og at resultatene skal være så riktige som mulig. Selv om det er momenter som er utelatt fra modellen så vil de ikke være utelatt fra analysene.

<sup>1</sup> Se Network Statement 2024 punkt 4.6.3, tilgjengelig [her](#)

<sup>2</sup> Brev fra Flytoget av 20. april 2023 (klagen), side 2-4.

<sup>3</sup> E-post fra Flytoget av 16. mai 2023.

<sup>4</sup> Flytoget har vist til rapport fra Urbanet Analyse: «Trafikantenes vurderinger av egenskaper ved togtilbudet til og fra Oslo Lufthavn», rapport 114/2018 og rapport fra Vista Analyse: «Hvem betaler? Provenyvirksomheter av endringer i tilbringertilbudet til Oslo Lufthavn», rapport 49/2019.

<sup>5</sup> Flytogets brev fra 12. juni 2023 med kommentarer til Bane NORs kommentarer til klagen.

<sup>6</sup> Bane NORs brev til SJT av 19. mai 2023

<sup>7</sup> Brev av 19. mai 2023, s. 2 og 5.

### 3 Nærmere om Bane NORs samfunnsøkonomiske modell for verdsetting av infrastrukturkapasitet

Bane NORs samfunnsøkonomiske modell for verdsetting av infrastrukturkapasitet er et verktøy som Bane NOR bruker i ruteplanprosessen når infrastrukturen er overbelastet for å prioritere/tildeler ruteleier ved ruteleierkonflikter etter jernbaneforskriften § 9-5 (2). Modellen vurderer ulike transporttjenesters betydning for samfunnet, og er en metode for å finne hvilken tildeling i forbindelse med en konflikt som gir størst nytte for samfunnet, som jernbaneforskriften § 9-5 (2) og (3) krever. Dette står i punkt 4.6.3 i netterklæringen for 2024 og 2025, hvor Bane NOR har presisert ytterligere i hvilke tilfeller de vil benytte modellen.

I netterklæringen for 2024 og 2025 har Bane NOR nærmere beskrevet i hvilke tilfeller de vil benytte jernbaneforskriften § 9-5 (1), og når de bruker § 9-5 (2):

- I netterklæringen for 2024 punkt 4.6.3 står det følgende:
  - o «Hvis det er søkt om mer infrastrukturkapasitet innenfor en prioriteringskategori § 9-5 (1) enn det er kapasitet til eller om det er søkt om flere ruteleier enn det er kapasitet til etter jernbaneforskriften § 9-5 (2), vil Bane NOR fordele infrastrukturkapasitet på en slik måte at den i størst mulig grad ivaretar transporttjenestens betydning for samfunnet i forhold til enhver annen tjeneste som utelukkes» (vår understreking)
  - o «hvis det oppstår konflikt som ovennevnte retningslinjer ikke imøtekommer, eller dersom en annen prioritering enn den som følger av jernbaneforskriften § 9-5 medfører en høyere samlet utnyttelse av den totale infrastrukturkapasitet, vil Bane NOR benytte metode for samfunnsøkonomisk modell for verdsetting av infrastrukturkapasitet beskrevet i vedlegg 4.5.4»
- I netterklæringen for 2025 punkt 4.6.3 står det følgende:
  - o «Det følger av jernbaneforskriften § 9-5 (2) at hvis det er søkt om flere ruteleier enn det er kapasitet til, kan Bane NOR likevel tildele ruteleier etter en annen rekkefølge enn etter ovennevnte prioriteringskriterier hvis transporttjenesten har vesentlig større betydning for samfunnet enn andre tjenester som derved utelukkes» (vår understreking)
  - o «Bane NOR benytter metode for samfunnsøkonomisk modell for verdsetting av infrastrukturkapasitet, som beskrevet i vedlegg 4.5.4, for å løse konflikter etter § 9-5 (2). Resultatet av den samfunnsøkonomiske analysen vil tillegges stor vekt i evalueringen av hvilket alternativ som blir gitt prioritet»
  - o «På infrastruktur som allerede er erklært overbelastet vil Bane NOR:
    - Benytte § 9-5 (1) når interessekonflikten gjelder togprodukter i ulike prioriteringskategorier.
    - Benytte § 9-5 (2) når interessekonflikten gjelder togprodukter i samme prioriteringskategori.»
  - o «På infrastruktur som ikke allerede er erklært overbelastet, men som vil bli erklært overbelastet som følger av at konflikt ikke ble løst under samordning, vil Bane NOR:
    - For å skape forutsigbarhet og likebehandling for alle parter siden strekningen ikke var erklært overbelastet ved prosessens oppstart benytte § 9-5 (2)»

Modellen er nærmere beskrevet i vedlegg 4.5.4 til disse netterklæringene. Dette vedlegget viser til en mer detaljert beskrivelse av modellverktøyet, utarbeidet av Oslo Economics, som brukes til verdsettingen.

Bane NOR sier de bruker metoden for samfunnsøkonomisk verdsetting av rutetildeling i tre mulige typer søknadskonflikter:

- Konflikt mellom persontog
- Konflikt mellom godstog
- Konflikt mellom persontog og godstog

Ifølge Bane NORs beskrivelse i vedlegget kan modellen brukes når to jernbaneforetak søker om samme ruteleie. For hvert togalternativ, beregner de nyttetapet for samfunnet som oppstår av at toget ikke blir tildelt ønsket ruteleie. Et grunnprinsipp i modellverktøyet er ifølge modellbeskrivelsen at det toget som har størst nyttetap ved å ikke få ruteleiet skal anbefales av Bane NOR å få ruteleiet det er konflikt om.

I modellen forutsettes det at gods og personer vil bli transportert uavhengig av hvilket togalternativ som blir prioritert eller tildelt ruteleiet, basert på øvrig alternative transportmidler. Dette kan føre til endringer i tidsbruk og eksterne virkninger, basert på tilgjengeligheten av andre transportmidler. For passasjertog inkluderer dette kostnadene forbundet med å endre transportmiddel og tidsendringer, samt de eksterne virkningene som følger av å endre transportmiddel. I tillegg beregner modellen endringer i driftskostnader og følgevirkninger når et tog ikke tildeles et ruteleie.

## 4 Oversikt over relevant regelverk

Bane NOR er infrastrukturforvalter på det statlige jernbanenettet. De skal etter jernbaneforskriften § 4-1 tilby søkere og jernbaneforetak tilgang til den såkalte minste pakken med tjenester på ikke-diskriminerende vilkår. Den minste pakken med tjenester omfatter blant annet behandling av søknader om infrastrukturkapasitet, rett til å bruke tildelt kapasitet og bruk av jernbaneinfrastruktur. Infrastrukturforvalter skal etter jernbaneforskriften § 5-1 (1) utarbeide en netterklæring med informasjon om vilkårene for adgang til jernbaneinfrastrukturen. Jernbaneforskriften § 5-2 stiller krav til innholdet i netterklæringen. Kapittel 8 i jernbaneforskriften inneholder regler om fordeling av infrastrukturkapasitet, og kapittel 9 inneholder regler om interessekonflikter og overbelastet infrastruktur. Disse reglene er sentrale for å sikre rettfærdig og ikke-diskriminerende tilgang til ruteleier.

Jernbaneforskriften § 4-1 om tilgang til den minste pakken med tjenester gir uttrykk for et overordnet prinsipp. Dette har vi også lagt til grunn i vår tidligere praksis.<sup>8</sup> Bestemmelsen skal ivareta et av de sentrale formålene bak jernbaneforskriften, at aktørene får tilgang til jernbanenettet på ikke-diskriminerende vilkår. Vi mener at flere av de andre bestemmelsene i forskriften i stor grad har som funksjon å utfylle og supplere nettopp dette prinsippet.

Utgangspunktet for fordeling av infrastrukturkapasitet er at infrastrukturforvalter så langt som mulig skal imøtekomme alle søknader, se jernbaneforskriften § 8-6 (1). Dersom det oppstår interessekonflikter i ruteplanleggingen, skal Bane NOR gjennom en samordning forsøke å

---

<sup>8</sup> Se blant annet vedtak av 11. desember 2020 s. 8 og vedtak av 7. april 2017 s. 6.

tilgodese alle søknader så langt som mulig, se § 9-1 (1). Dersom ikke samordning heller fører frem, skal Bane NOR forsøke å løse konflikten gjennom tvisteløsningsordningen etter § 9-2. Dersom samordning og tvisteløsning ikke fører fram, skal infrastrukturforvalter erklære strekningen for overbelastet, se jernbaneforskriften § 9-3.

Overbelastet infrastruktur skal etter jernbaneforskriften § 9-5 fordeles etter prioriteringskriterier som fremgår av forskriften § 9-5 (1). Det følger imidlertid av § 9-5 (2) at infrastrukturforvalter likevel kan «tildele ruteleier etter en annen rekkefølge enn etter første ledd hvis transporttjenesten har vesentlig større betydning for samfunnet enn andre tjenester som derved utelukkes». Det er dette som er grunnlaget for at Bane NOR kan fordele infrastrukturkapasitet etter bruk av metode og modell for samfunnsøkonomisk verdsetting av ruteleietildeling. Bane NOR skal etter § 9-5 (3) fastsette en metode med tilhørende kriterier som skal benyttes ved prioritering av overbelastet infrastruktur, og denne skal fremgå av netterklæringen. Dette følger også av jernbaneforskriften § 5-2 bokstav c nr. 5 som sier at netterklæringen skal inneholde opplysninger om «framgangsmåtene som skal følges og kriteriene som skal anvendes når jernbaneinfrastrukturen er overbelastet». Etter jernbaneforskriften § 5-1 (1) er innholdet i netterklæringen bindende for infrastrukturforvalter.

Metoden som infrastrukturforvalter i vårt tilfelle har laget er Bane NORs modell for samfunnsøkonomisk verdsetting av ruteleier, sammen med eventuelle tilleggsberegninger, og prinsipper og kriterier for bruken av modellen.

Slik vi forstår disse bestemmelsene, er det altså et krav om at metoden som brukes er basert på faglig forsvarlige samfunnsøkonomiske analyseprinsipper slik at ruteleiet tildeles til transporttjenester som har høyest verdi for samfunnet. I tillegg kan ikke modellen som er en del av metoden som brukes være diskriminerende ved at den gir konkurransefortrinn til enkeltaktører eller til spesifikke transporttjenester. Beskrivelse av metoden, inkludert modellen og eventuelt tilleggsanalyser, skal også fremgå av netterklæringen.

## **5 SJTs foreløpige vurdering**

### **5.1 Innledning**

Nedenfor vurderer vi hvert av Flytogets klagepunkter til den samfunnsøkonomiske metoden opp mot kravene i regelverket (punkt 5.2-5.5). Siden Bane NOR i sine kommentarer til klagen opplyser at de kan ta hensyn til flere av disse i tilleggsberegninger og skisserer en oppskrift for hvordan disse skal hensyntas, ser vi på dette som et eget punkt i 5.6. Deretter oppsummerer vi våre vurderinger i punkt 5.7. Som nevnt ovenfor krever jernbaneforskriften at metoden skal være faglig holdbar og basert på samfunnsøkonomiske prinsipper, den kan ikke være diskriminerende og den skal fremgå av netterklæringen.

### **5.2 Flytogets klagepunkt om at Bane NOR ikke tar hensyn til nytteeffekter knyttet til leverandør- og komfortpreferanser i modellen**

Dette klagepunktet er knyttet til hvordan Bane NOR beregner de samfunnsøkonomiske kostnadene (nyttetapet for kundene) knyttet til endret tidsbruk for passasjerene ved at et togalternativ ikke blir tildelt et ruteleie.

Ifølge Bane NORs modell beskrevet i netterklæringen for 2024/25 vedlegg 4.5.4, beregner de dette nyttetapet slik:

Nyttetap tidsbruk persontransport = Antall reisende x Endret tidsbruk x Tidskostnad

Her forklarer Bane NOR parameterverdien Endret tidsbruk som differansen mellom kundenes ønskete avreisetid og tilgjengelige avganger, økt tid brukt på venting, og eventuelt lengre ombordtid hvis alternative ruteleier innebærer flere stopp for kryssende tog. Grunnlaget for endret tidsbruk for persontrafikk er rutetilbudet umiddelbart rundt ruteleiet, altså at kunden tar neste tog uavhengig av operatør. Det vil si at modellen er operatørnøytral.

Bane NORs samfunnsøkonomiske modell ser derfor bort fra nytteeffekter knyttet til de reisendes leverandør- og komfortpreferanser. Flytoget hevder at deres sterke merkevare og komfortnivåer gjør at deres passasjerer vil vente til neste Flytog, i stedet for å ta neste tog uavhengig av operatør. Slik vi forstår dette klagepunktet, mener Flytoget at modellen ser bort fra muligheten at enkelte kunder har sterkere preferanser og høyere nytteverdi for Flytogets tjenester og derfor vil vente på det neste toget til den foretrukne operatøren. Flytoget skriver at de har dokumentasjon på at deres kunder venter på neste Flytog, og viser til flere utredninger hvor dette kommer frem.<sup>9</sup> Ifølge Flytoget vil denne forenklingen i modellen derfor medføre en forskjellsbehandling av togoperatørene.

Ifølge Bane NORs kommentarer til klagen er det mulig å gjøre det de kaller en operatør-delt analyse for å ta hensyn til denne virkningen. Dette er fordi det er Bane NORs analytiker som manuelt legger inn tid til neste togavgang i modellen. Modellen vil deretter regne ut ventetiden for de passasjerene som vil bli berørt av at ruteleie ikke tildeles.

SJT mener at det er en svakhet ved Bane NORs modell at den ikke tar i betraktning de reisendes leverandør- og komfortpreferanser, ettersom det vil eksistere kvalitetsforskjeller mellom ulike tog tjenester og dette kan ha en samfunnsøkonomisk verdi. Dersom Bane NOR gjennomfører en såkalt operatørnøytral analyse, vil ikke denne virkningen bli inkludert i den samfunnsøkonomiske analysen, slik modellen er utformet nå. At Bane NOR i hver enkelt konflikt kan ta hensyn til denne virkningen ved å vurdere i hvilken grad de forventer at de aktuelle passasjerene vil holde seg til en merkevare/operatør eller ikke, fremkommer ikke av netterklæringen eller i annen beskrivelse som er tilgjengelig for jernbaneforetakene og andre potensielle søkere, slik som kreves i jernbaneforskriften § 5-2 bokstav c. nr. 5 og § 9-5 (3).

Etter SJTs vurdering mangler metoden og modellen tilstrekkelig klare prinsipper og kriterier for hvordan Bane NOR vil bruke modellen etter jernbaneforskriften § 5-2 bokstav c nr. 5 og § 9-5 (3). Denne informasjonen er heller ikke tilgjengelig for aktørene. At denne informasjonen mangler i beskrivelsen i netterklæringen av Bane NORs metode og modell kan lede til tilfeldige og forskjellige resultater avhengig av hvilke aktører som er involvert i søknadskonflikten. For å sikre at aktørene får tilgang til jernbanenetttet på ikke-diskriminerende vilkår, må denne informasjonen om metode og bruk av modell være tilgjengelig for alle søkere. Ved bruk av modellen kan dette gå på bekostning av Flytoget og andre kommersielle aktører, spesielt små aktører som ikke har like mye kunnskap om Bane NORs samfunnsøkonomiske modell i slike

---

<sup>9</sup> Flytoget viser her til Vista rapport 2023/37, og Avinor RVU 2022 og Urbanet Analyse – Trafikantenes vurdering av egenskaper ved togtilbudet til og fra Oslo Lufthavn, rapport 114/2018.

konflikter. Dette kan gjøre at modellen gir tilfeldige resultater og at den blir diskriminerende, noe som er i strid med jernbaneforskriften § 4-1.

Videre vurderer SJT at Bane NOR bør være forsiktige når de endrer på forutsetningen om operatørnøytral/operatør-delt analyse for å inkludere nyttevirkningene av leverandør- og komfortelementer. En ren operatør-delt analyse kan overvurdere nyttetapet til Flytoget da det ikke er sikkert at alle Flytogets kunder vil vente på neste Flytog. Tilsvarende kan en ren operatørnøytral analyse undervurdere nyttetapet til Flytoget.

En alternativ måte å ta hensyn til kvalitetsforskjeller i Bane NORs modell, kan være å justere tidsverdiene for ulike komfortattributter. TØI har i sine verdsettingsstudier beregnet faktorer som kan belyse ulik betalingsvillighet for eksempel for forsinkelser, sitteplass, trengsel, mobildekning etc.<sup>10</sup> Da vil modellen fortsatt være operatørnøytral, men det er kvalitet, servicegrad, komfort til operatøren, som styrer forskjellene i tidsverdier.

**Foreløpig konklusjon:** SJT ser ikke at kundenes preferanser og nyttevirkinger knyttet til leverandør- og komfortelementer er ikke hensyntatt i modellen, slik den er beskrevet i netterklæringen for 2024 og 2025. SJT anser dette som en svakhet, da det vil være forskjeller i forbrukerpreferanse og kvalitetsforskjeller mellom ulike togtenester og dette kan ha en samfunnsøkonomisk verdi. Metoden beskrevet i netterklæringen mangler tilstrekkelig beskrivelse av prinsipper og kriterier for hvordan Bane NOR tar hensyn til disse virkningene ved å tilpasse forutsetningen om operatørnøytral/operatør-delt analyse for hver enkelt konflikt. Dette er ikke i tråd med jernbaneforskriften § 9-5 (3) og § 5-2 bokstav c nr. 5 og kan medføre tilfeldig og uforutsigbar bruk av metoden og modellen og diskriminering mellom søkere i strid med jernbaneforskriften § 4-1.

### **5.3 Klagepunkt om at Bane NOR ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til tidsverdiene for de reisendes hoved transportmiddel i modellen**

Dette klagepunktet er knyttet til hvordan Bane NOR beregner de samfunnsøkonomiske kostnadene (nyttetapet for kundene) knyttet til endret tidsbruk ved at et togalternativ ikke blir tildelt et ruteleie. I Bane NORs modell beskrevet i netterklæringen for 2024 og 2025 vedlegg 4.5.4 blir dette nyttetapet beregnet slik:

Nyttetap tidsbruk persontransport = Antall reisende x Endret tidsbruk x Tidskostnad

Bane NOR viser i vedlegg 4.5.4 i netterklæringen til Oslo Economics sin beskrivelse av modellen som brukes. Ifølge denne er parameterverdien for Tidskostnadene beregnet ved verdsettelse av reisetid om bord på toget. Disse er ulike avhengig av reisehensikt (arbeid, fritid og forretningsreise) og reiselengde (korte, mellomlange og lange reiser). Satsene Oslo Economics bruker er hentet fra Transport økonomisk institutts beregninger i Saga-modellen.<sup>11</sup> Disse viser anbefalte verdier for reisetid om bord i rutegående transportmidler for en reise under typiske forhold, for eksempel når det gjelder komfort og trengsel.<sup>12</sup>

Flytoget mener at modellen som Bane NOR bruker mangler tidskostnaden for Flytogets reisende, og at de har støtte i Jernbanedirektoratets veileder for samfunnsøkonomiske analyse

<sup>10</sup> [TØI \(2020\) Verdsettingsfaktorer for trengsel, forsinkelser og frekvens.](#)

<sup>11</sup> [TØI \(2020\) Verdsettingsfaktorer for trengsel, forsinkelser og frekvens](#)

<sup>12</sup> Verdsetting av reisetid og tidsavhengige faktorer, dokumentasjonsrapport til Verdsettingsstudien 2018-2020, TØI, Side 3



hvor det står at «For tilbringerreiser benyttes satser for hoved transportmiddelet».<sup>13</sup> Dette innebærer for eksempel at satsene for togreiser til flyplass settes lik satser for flyreiser, ettersom flyreisen er den reisendes hoved transportmiddel.

Flytoget pekte på dette i sitt høringsinnspill til netterklæringen for 2024.<sup>14</sup> I høringsrapporten svarer Bane NOR at de mener dette vil komplisere modellen unødvendig mye og at de eventuelt vil gjøre supplerende beregninger ved behov.<sup>15</sup> Dette fremgår også av Bane NORs kommentarer til klagen. Slik vi forstår Bane NOR, mener de i likhet med Flytoget at de ulike tidsverdiene kan være en relevant virkning. Bane NOR vil imidlertid bare ta tidsverdien for fly med som en tilleggsberegning dersom ruteleiene er verdsatt nokså likt etter en første beregning med de forutsetninger/virkninger som inngår i modellen. I Bane NORs kommentarer til klagen skriver de at de i utgangspunktet ønsker en enkel modell, med mulighet for å gjøre tilleggsanalyser dersom de første resultatene i modellen viser lik verdsettelse mellom alternativene.<sup>16</sup> Flytoget mener at det ikke er støtte i Jernbanedirektoratets veiledere eller annen praksis at Bane NOR skal kreve lik verdsettelse mellom to alternativer for å bruke tidsverdiene for fly.

Flytoget har i møte med SJT opplyst at Bane NOR har tatt hensyn til denne tidsverdien i sine beregninger av Flytogets reisende i en konflikt for R24, og at Bane NOR vil ta i bruk endringene i modellen i interessekonflikter hvor Flytoget er en part.<sup>17</sup> I samme møte sier Flytoget at de fortsatt er kritiske til at Bane NOR først vil gjennomføre tilleggsberegninger dersom det vil ha en vesentlig virkning, og argumenterer for at man først vil vite om en virkning er vesentlig etter at alle virkningene er hensyntatt.

SJTs foreløpige vurdering er at reisende til flyplass som skal videre med fly trolig normalt har en høyere betalingsvillighet enn andre togreisende, og at dette bør reflekteres i satsene for tidskostnadene som legges til grunn i modellen. TØI verdsetter satsene for tilbringertransport til Flyplass som høyere enn satsene for tog, som Bane NOR bruker i modellen. Dette står i TØIs rapport 1762/2020. Slik vi har forstått rapporten definerer TØI reisetiden til og fra flyplass som tilbringertid. Videre anbefaler TØI i rapporten at tilbringertransport til flyplass skal bruke tidsverdi for fly justert for vektingsfaktorer oppgitt i tabell 5.40 s. 101 i rapporten. Ifølge denne tabellen er vektingsfaktoren for tilbringertid med flytog satt til 1 (altså lik satsen for fly), mens tilbringertid med tog satt til 0,8. Dette vil si at TØI anbefaler å benytte satsen for fly for Flytogets reisende til flyplassen og sats for fly multiplisert med 0,8 for andre togs reisende til flyplassen. Disse tidsverdiene mangler i modellen, og SJT mener at modellen derfor undervurderer nyttetetapet for reisende til flyplass. Dersom denne virkningen ikke er med i vurderingen vil det gjøre at søknader knyttet til tog med en lav andel av reisende til flyplass får en konkurransemessig fordel på bekostning av tog med høy andel av tilbringerreisende til flyplass, noe som fører til at modellen blir diskriminerende og i strid med jernbaneforskriften § 4-1.

Som nevnt ovenfor har Bane NOR allerede brukt tidsverdien for Flytogets reisende i en konflikt i R24. Ifølge Flytoget har Bane NOR opplyst til dem at de vil ta i bruk disse endringer i interessekonflikter hvor Flytoget er part. For å sikre likebehandling etter jernbaneforskriften § 4-1 og en samfunnsøkonomisk riktig verdsettelse etter jernbaneforskriften § 9-5 (2), mener SJT at

<sup>13</sup> Jernbanedirektoratet (2018) Veileder i samfunnsøkonomiske analyser i jernbanesektoren, s. 67.

<sup>14</sup> Alle høringsinnspillene og høringsrapporten er tilgjengelig på [Bane NORs nettsider](#).

<sup>15</sup> Se høringsrapporten s. 3. Det samme skriver også Bane NOR i sine kommentarer til Flytogets klage.

<sup>16</sup> Brev fra Bane NOR med kommentarer til klagen, av 19. mai 2023.

<sup>17</sup> Referat fra møte med Flytoget 21. februar 2024

Bane NOR bør benytte tidsverdier som gjenspeiler kundenes tidskostnader og preferanser for tilbringerreiser for alle reisende til flyplass uavhengig av operatør. Informasjon om at Bane NOR kan ta hensyn til ulike tidsverdier i modellen fremkommer ikke av modellbeskrivelsen i netterklæringen for 2025.

Bane NOR har i sine kommentarer til klagen uttalt at de kan ta hensyn til denne virkningen i tilleggsberegninger og analyser dersom ruteleiene er verdsatt nokså likt etter en første beregning av modellen. Dette er vurdert i punkt 5.6 nedenfor hvor vi sier at det er positivt at Bane NOR kan gjøre tilleggsberegninger, men prinsipper og kriterier for når og hvordan disse skal tas hensyn til fremkommer ikke av modellbeskrivelsen i netterklæringen for 2025, slik det er krav til etter jernbaneforskriften § 5-2 bokstav c. nr. 5 og § 9-5 (3). SJT vurderer også at det at det ikke er faglig holdbart å knytte et krav om lik verdsetting for å inkludere relevante virkninger.

**Foreløpige konklusjon:** Bane NORs modell mangler tidsverdi for tilbringerreisende til flyplass, slik den er beskrevet i netterklæringen for 2024 og 2025. Dette vil undervurdere tidsforskyvningskostnaden for tilbringerreisende til flyplass. For at modellen skal ta tilstrekkelig hensyn til disse virkningene, må disse tidsverdiene tas med i vurderingen etter jernbaneforskriften § 9-5 (2). Metoden beskrevet i netterklæringen mangler tilstrekkelig beskrivelse av prinsipper og kriterier for hvordan Bane NOR tar hensyn til disse for hver enkelt konflikt. Dette er ikke i tråd med jernbaneforskriften § 9-5 (3) og § 5-2 bokstav c nr. 5 og kan medføre tilfeldig og uforutsigbar bruk av metoden og modellen og diskriminering mellom søkere i strid med jernbaneforskriften § 4-1.

#### **5.4 Klagepunkt om at Bane NOR må inkludere samfunnets effektivitetstap ved skattefinansiering i modellen**

Jernbanetransporttjenester og dermed jernbaneforetak er i ulik grad bruker- og skattefinansierte. Modellen til Bane NOR tar ikke hensyn til at det må legges til en skattefinansieringskostnad dersom en PSO-tjeneste<sup>18</sup> eller andre togtenester som mottar offentlige subsidier i sin drift får tildelt et ruteleie på bekostning av andre togtenester som ikke er statlig finansiert eller mottar støtte. Denne kostnaden oppstår fordi skattesystemet generelt består av skatter som vrir produksjon- og forbruk bort fra hva som er samfunnsøkonomisk optimalt, og derfor fører til et samfunnsøkonomisk tap (effektivitetstap) ved at ressursbruken i samfunnet blir mindre effektiv. Dersom det å tildele et ruteleie til en PSO-operatør på bekostning av en kommersiell aktør (som er brukerfinansiert gjennom billettinntekter eller betaling for godstransporttjenester) fører til økte utbetalinger fra staten, må det derfor etter SJTs foreløpige vurdering legges til en skattefinansieringskostnad i analysen.

Vi viser i den forbindelse til [Finansdepartementets rundskriv 109](#), som fastsetter prinsipper og krav ved gjennomføringen av økonomiske utredninger til statlige tiltak. Ifølge denne skal det inngå en skattefinansieringskostnad i alle analyser av tiltak som finansieres over offentlige budsjetter. Finansdepartementet setter skattekostnaden til 20 øre per krone, som skal benyttes av alle sektorer.<sup>19</sup>

Bane NOR har i sine kommentarer til klagen vist til at de kan inkludere denne virkningen ved tilleggsberegninger, og gjennomføre disse dersom det er lik verdsetting mellom alternativer.

<sup>18</sup> «PSO» står for «public service obligation». Det er offentlig kjøpt persontransport etter reglene i forordning (EU) nr 1370/2007 (kollektivtransportforordningen). En PSO-operatør utfører offentlig kjøpt persontransport.

<sup>19</sup> Side 6 og 7 i Finansdepartementets rundskriv 109.

Dette vurderer vi nedenfor under punkt 5.6. Uavhengig av dette, utgjør rundt 81 prosent av de kjørte togkilometerne på jernbanenettet i Norge PSO-trafikk,<sup>20</sup> og SJT forventer at flere av disse togtjenestene vil være involvert i kommende søknadskonflikter. Selv om Bane NOR sier at de kan ta hensyn til virkningen, er ikke dette beskrevet i netterklæringen. Dette er ikke i tråd med jernbaneforskriften § 9-5 (3) og § 5-2 bokstav c nr. 5 og kan medføre tilfeldig og uforutsigbar bruk av metoden og modellen og diskriminering mellom søkere i strid med jernbaneforskriften § 4-1.

Dersom Bane NOR ikke inkluderer disse kostnadene i metoden de bruker, enten i modellen eller ved tilleggsberegninger, så vil analysemetoden etter vår foreløpige vurdering favorisere subsidierte PSO-operatører og andre offentlig subsidierte operatører på bekostning av kommersielle aktører som er finansiert ved betaling fra kundene i markedet og dermed virke diskriminerende, i strid med jernbaneforskriften § 4-1. SJT mener derfor at Bane NOR må inkludere denne virkningen i metoden de bruker for at denne skal være i samsvar med regelverket.

**Foreløpig konklusjon:** Bane NORs modell må etter SJTs foreløpige vurdering inkludere skattefinansieringskostnaden som følge av at en togtjeneste er offentlig finansiert i metoden for at modellen skal gi korrekte resultater i samfunnsøkonomisk forstand, etter jernbaneforskriften § 9-5 (2). Dersom denne virkningen ikke er med i vurderingen vil det gjøre at togtjenester som er offentlig finansiert får en konkurransemessig fordel, noe som fører til at modellen blir diskriminerende, i strid med jernbaneforskriften § 4-1. Netterklæringen mangler også informasjon om at Bane NOR kan ta dette med som en tilleggsberegning i metoden, noe som er i strid med jernbaneforskriften § 9-5 (3) og § 5-2 bokstav c nr. 5.

## **5.5 Klagepunkt om at det er behov for å tydeliggjøre hvordan Bane NOR tar hensyn til tilfeller hvor deler av reisen vil være omfattet av alternativ transport i metoden**

Flytoget mener at det ikke kommer tydelig frem hvordan eller om Bane NORs modell skal ta hensyn til tilfeller der deler av reisen må erstattes med alternativ transport. Som eksempel nevner Flytoget kapasitetsbegrensningene ved Drammen stasjon som medfører at Flytoget trolig må snu på Asker stasjon frem til august 2025, og hvor Flytogets reisende mellom Drammen og Asker må ta buss. Flytoget viser blant annet til Bane NORs svar til Flytoget i sin høringsrapport til NS2024 hvor Bane NOR ikke er klare på hvordan dette vil håndteres i modellen.

I sine kommentarer til klagen åpner Bane NOR for at økonomiske konsekvenser av buss for tog kan være en virkning i enkelte konflikter, og at Bane NOR kan ta dette inn som tilleggsberegninger dersom ruteleiene er verdsatt nokså likt. Det kommer vi tilbake til nedenfor under punkt 5.6. Siden Flytogets klage går på at Bane NOR ikke er tydelige på hvordan de skal ta hensyn til tilfeller hvor deler av reisen omfatter alternativ transport, begrenser vi vurderinger til dette og tar ikke stilling til om virkningen bør med i modellen eller ikke. Som vi nevner i punkt 5.6 under mener vi prinsipielt at Bane NOR bør vurdere alle relevante samfunnsøkonomiske virkninger.

---

<sup>20</sup> Basert på markedsdata innrapportert fra jernbaneforetakene for 2023, publisert i IRG – Rail (2023) 12th Annual Market Monitoring report.

SJT kan ikke se at det fremgår av Bane NORs beskrivelse og dokumentasjon av sin metode og modell i netterklæringen for 2024 og 2025 hvordan de vil ta hensyn til at det er behov for bruk av alternativ transport i perioder med redusert infrastrukturkapasitet for eksempel på grunn av vedlikeholds-, fornyings- og utbyggingstiltak. Det er krav til dette etter jernbaneforskriften § 5-2 bokstav c. nr. 5 og § 9-5 (3). Hensikten med at dette skal fremgå av netterklæringen er blant annet å sikre at alle aktørene har en klar forståelse av grunnlaget for beregningene i modellen. Vi antar at det for eksempel kan være aktuelt å inkludere denne virkningen i modellen i konflikter mellom persontog og Bane NORs søknad om vedlikehold, hvor vi antar at en konsekvens for persontog kan bli at deres reisende må bruke alternativ transport. Dette kan også være aktuelt i konflikter hvor godstog er involvert, hvor det kan være aktuelt å frakte gods på vei.

**Foreløpig konklusjon:** Bane NORs metode og modell tar ikke hensyn til virkninger knyttet til tilfeller hvor deler av reisen blir erstattet av alternativ transport. Metoden beskrevet i netterklæringen mangler tilstrekkelig beskrivelse av prinsipper og kriterier for hvordan Bane NOR tar hensyn til disse for hver enkelt konflikt. Dette er etter SJTs foreløpige vurdering ikke i tråd med jernbaneforskriften § 9-5 (3) og § 5-2 bokstav c nr. 5 og kan medføre tilfeldig og uforutsigbar bruk av metoden og modellen og diskriminering mellom søkere i strid med jernbaneforskriften § 4-1.

## **5.6 Klagepunkt om at det ikke er tilstrekkelig at Bane NOR gjennomfører tilleggsberegninger kun ved likhet i verdsettingen av alternativene**

Som nevnt over har Bane NOR i sine kommentarer til klagen bekreftet at modellen ikke tar hensyn til tidsverdien for tilbringerreisende til flyplass, skattefinansieringskostnader eller at kostnader som følge av behov for alternativ transport kan være samfunnsøkonomisk virkninger i enkelte søknadskonflikter. Bane NOR har opplyst at de kan vurdere disse virkningene som tilleggsberegninger til modellen, dersom innledende beregninger viser likhet i verdsettingen av alternativene. I sine kommentarer til klagen presenterer Bane NOR en oppskrift for hvordan de vil gå frem for å gjøre de samfunnsøkonomiske beregningene.<sup>21</sup> Her skriver Bane NOR følgende:

*«Måten vi vil gå frem for å gjøre de samfunnsøkonomiske beregningene kan oppsummeres med følgende:*

- 1. Vi vil ha et møte med operatørene for å skaffe nødvendig input som inngår i modellen og for å forstå konflikten. Her vil vi skaffe informasjon om mest mulige virkninger og fordeler / ulemper ved å tildele de forskjellige ruteleiene. Et annet mål med oppstartsmøtet er å være mest mulig enig med operatørene og ha en åpen dialog.*
- 2. Legge inn data og forutsetninger i modellen og hente ut resultatene.*
- 3. Vurdere resultatene nøye i ettertid. Vi regner med at i de fleste konflikter er det ene toget vesentlig bedre enn det andre og at konflikten lar seg løse i dette steget. I noen konflikter kan det tenkes at ruteleiene er verdsatt nokså likt, og her må vi gjøre mer analyse for å vurdere resultatene. Dette kan for eksempel være å inkludere poengene som Flytoget nevner, eller andre ting som er unike for konflikten. Det vil være Bane NOR som avgjør hva som skal inn i analysen, men vi vil i størst mulig grad forsøke å hensynta de innspillene vi får fra operatørene i oppstartsmøtet.*

---

<sup>21</sup> Brev av 19. mai 2023 s. 4.

#### 4. Dokumentere analysen og gi en faglig anbefaling

*Selv om det er momenter som er utelatt fra modellen vil det ikke være utelatt fra analysen. Bane NORs utgangspunkt er at analysene skal være et verktøy for å løse konflikten og at resultatene skal være så riktig som mulig.»*

SJT har forståelse for at Bane NOR ønsker å ha en modell som er enkel i bruk. Vi oppfatter at den samfunnsøkonomiske metoden består av bruk av en grunnmodell og tilleggsberegninger. Det er positivt at Bane NOR vil starte prosessen med å løse søknadskonfliktene med et møte med operatørene søknadskonflikten gjelder for å kartlegge relevante virkninger knyttet til konflikten. Likevel mener SJT at det ikke er tilstrekkelig å kun gjennomføre tilleggsberegninger dersom ruteleiene er verdsatt likt etter bruk av grunnmodellen. Som vist i punkt 5.2-5.5 ovenfor mangler modellen relevante virkninger i utgangspunktet. Etter SJTs vurdering kan Bane NORs tilnærming føre til at ikke alle relevante virkninger tas med i analysen, og metoden kan da bli diskriminerende i strid med jernbaneforskriften § 4-1. Summen av flere virkninger som modellen ikke tar hensyn til kan etter vår vurdering endre rangeringen av alternativene, selv om den første modellkjøringen ikke har gitt lik verdsetting mellom alternativene. For å sikre at den transporttjenesten som har størst verdi for samfunnet prioriteres, mener derfor SJT at alle relevante virkninger skal inkluderes i en samfunnsøkonomisk analyse mellom to eller flere alternative løsninger på en konflikt mellom søknader. En slik tilnæringsmetode er også bedre i tråd med [DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse](#) og [Finansdepartementets rundskriv 109](#).<sup>22</sup> SJTs foreløpige vurdering er derfor at det er ikke økonomiskfaglig holdbart med et krav om likhet i verdsettingen for at Bane NOR skal gjøre tilleggsberegninger, og en slik tilnærming er derfor etter vårt syn i strid med jernbaneforskriften § 9-5 (2) § 4-1.

Bane NORs modellbeskrivelser i netterklæringen for 2024 og 2025 inneholder heller ikke informasjon om at Bane NOR kan gjøre tilleggsberegninger i tilfeller hvor det er relevante virkninger som ikke er inkludert i modellen. Som nevnt ovenfor i punkt 5.2 er det vår vurdering at Bane NOR ikke har utarbeidet tilstrekkelig retningslinjer eller kriterier for hvordan de vil bruke modellen og det er heller ikke informasjon om dette i netterklæringen. Dette gjelder også for når og hvordan Bane NOR skal gjøre tilleggsberegninger. At denne informasjonen mangler i modellbeskrivelsen kan også lede til uforutsigbar og lite transparent bruk av modellen og tilsvarende tilfeldige resultater avhengig av hvilke aktører som er involvert i konflikten. For å sikre likebehandling i bruken av modellen og at aktørene får tilgang til jernbanenettet på ikke-diskriminerende vilkår, må denne informasjonen være tilgjengelig for alle aktører. Det er også krav til at informasjon om dette tas med i netterklæringen, jf. jernbaneforskriften §§ 9-5 (3) og § 5-2 bokstav c nr. 5.

**Foreløpig konklusjon:** Bane NOR gjennomfører kun tilleggsberegninger av samfunnsøkonomiske virkninger dersom ruteleiene er verdsatt nokså likt etter en første beregning av transporttjenestenes samfunnsøkonomiske verdi i modellen. Dette kan medføre at relevante virkninger ikke i tilstrekkelig grad blir tatt hensyn til, og at de tog-tjenestene med størst verdi for samfunnet ikke blir tildelt kapasitet, noe som kan gjøre metoden diskriminerende i strid med jernbaneforskriften § 4-1

---

<sup>22</sup> Se DFØ (2024) Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, s. 38 og 181 og Finansdepartementet (2021) Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser punkt 6.3.

Det mangler også en beskrivelse i netterklæringen for 2024 og 2025 og retningslinjer for i hvilke tilfeller og hvordan Bane NOR skal ta hensyn til disse virkningene. Dette er brudd på jernbaneforskriften § 9-5 (3) og § 5-2 bokstav c nr. 5 og kan medføre tilfeldig bruk av modellen og diskriminering og forskjellsbehandling av jernbaneforetak i strid med jernbaneforskriften § 4-1.

## **5.7 Oppsummering SJTs foreløpige vurderinger og konklusjoner**

Vår foreløpige vurdering av klagen er at Bane NORs metode og samfunnsøkonomiske modell, slik den er beskrevet i netterklæringen med vedlegg, mangler flere samfunnsøkonomiske virkninger eller undervurderer virkninger som er relevante flere av togtenestene som kan være i søknadskonflikt. Dette gjelder leverandør- og komfortelementer, tidsforskyvningskostnadene for tilbringerreisende til flyplass, skattefinansieringskostnader som følge av offentlige kjøp av persontransport og virkninger av at deler av reisen er omfattet av alternativ transport. Dette er etter SJTs foreløpige vurdering brudd på jernbaneforskriften § 5-2 bokstav c. nr. 5 og jernbaneforskriften § 9-5 (2) og (3).

Videre er vår vurdering at modellen ikke vil ta i betraktning alle relevante virkninger dersom Bane NOR stiller krav om lik verdsetting ved første gjennomkjøring av modellen for å gjøre tilleggsberegningene. Informasjon om muligheten til å gjøre tilleggsberegninger, og hvordan tilleggsberegninger skal gjøres for allerede kartlagte virkninger, er heller ikke beskrevet i netterklæringen for 2025. Dette er også brudd på jernbaneforskriften § 5-2 bokstav c nr. 5 og § 9-5 (2) og (3). At denne informasjonen mangler i metode- og modellbeskrivelsen kan også lede til tilfeldige resultater når det gjelder Bane NORs tildeling av ruteleier i situasjoner med søknadskonflikter avhengig av hvilke aktører som er involvert i konflikten, noe som kan føre til diskriminering i strid med jernbaneforskriften § 4-1.

## **6 Øvrige kommentarer til metoden**

### **6.1 Om relevante virkninger og konfliktsituasjoner**

Som nevnt ovenfor mener SJT at Bane NORs metode må være tilpasset alle relevante virkninger i en søknadskonflikt. I tillegg til de virkningene som vi har vurdert ovenfor kan det også være andre relevante virkninger som Bane NOR bør ta hensyn til. Slik SJT forstår metoden og modellen, inneholde denne kun kvantifiserbare økonomiske virkninger. I enkelte tilfeller kan det også være virkninger for samfunnet som er vanskelige å tallfestes, som etter SJTs vurdering bør inkluderes i metoden og modellen. Dette kan være positive virkninger for samfunnet som følge av konkurranse mellom flere aktører. Slike fordeler kan for eksempel være økt effektivitet og lavere billettpriser, flere valgmuligheter for kundene og økt innovasjon når det gjelder utvikling av nye transporttjenester og bedre produksjonsmetoder.

Etter SJTs vurdering bør Bane NORs metode også være tilpasset alle relevante konfliktsituasjoner. Vi kan ikke se at modellen er tilpasset til å håndtere konflikter mellom infrastrukturforvalters søknader om infrastrukturkapasitet til vedlikehold og andre søknader om ruteleier til person eller godstog. Etter jernbaneforskriften § 8-2 (2) skal infrastrukturforvalter søke om infrastrukturkapasitet for å utføre planlagt vedlikehold. Vedlikehold er rangert sist av prioriteringskriteriene i jernbaneforskriften § 9-5 (1). Vi antar at hvis Bane NOR mener det er grunnlag for å prioritere vedlikehold høyere i en søknadskonflikt, er det naturlig å bruke unntaksbestemmelsen for prioritering mellom søknader i jernbaneforskriften § 9-5 (2). Etter

SJTs oppfatning bør da metoden og modellen som infrastrukturforvalter fastsetter for å beregne transportens betydning for samfunnet etter § 9-5 (3) også ta hensyn til de samfunnsøkonomiske virkningene knyttet til vedlikehold av infrastrukturen.

## **6.2 Om de tilfeller Bane NOR bruker prioriteringslisten i jernbaneforskriften § 9-5 (1) og når de bruker samfunnsøkonomisk metode i § 9-5 (2)**

Som beskrevet ovenfor i punkt 3 i varselet, har Bane NOR i netterklæringene for 2024 og 2025 beskrevet nærmere i hvilke tilfeller de bruker prioriteringslisten i jernbaneforskriften § 9-5 (1), og når de bruker samfunnsøkonomisk metode i § 9-5 (2). Fra og med ruteplanprosessen for R25, skiller Bane NOR mellom tilfeller der infrastrukturen allerede er overbelastet, og infrastruktur som ikke tidligere er erklært overbelastet. Dersom infrastrukturen allerede er erklært overbelastet, bruker Bane NOR § 9-5 (1) når konflikten gjelder togprodukter i ulike prioriteringskategorier, og § 9-5 (2) om de er i samme kategori. På infrastruktur som ikke tidligere er erklært overbelastet, bruker Bane NOR uansett § 9-5 (2).

SJT mener det er uheldig at Bane NOR i netterklæringen for 2025 har innsnevret muligheten for å bruke unntaket fra prioriteringslisten i jernbaneforskriften § 9-5 (2). Muligheten til å fordele overbelastet infrastruktur etter samfunnsøkonomisk metode i § 9-5 (2) gjelder i ethvert tilfelle der transporttjenesten «har vesentlig større betydning for samfunnet enn andre tjenester». Dette kan også være tilfeller hvor Bane NOR etter netterklæringen for 2025 punkt 4.6.3 bruker prioriteringslista i § 9-5 (1) fordi strekningen allerede er erklært overbelastet og konflikten er mellom to operatører i samme kategori. SJT anbefaler at Bane NOR revurderer avgjørelsen om når de bruker § 9-5 (1) og (2).

## **7 Foreløpige vurdering av korrigerende tiltak**

Flytoget ber SJT om å pålegge Bane NOR å endre modellen. Vi har ovenfor foreløpig vurdert at modellen har flere mangler, og at netterklæringen for 2025 ikke inneholder tilstrekkelig informasjon om Bane NORs metode etter jernbaneforskriften § 5-2 bokstav c. nr. 5 og § 9-5 (3).

Samlet sett mener vi det er et egnet, nødvendig og forholdsmessig korrigerende tiltak å pålegge Bane NOR å beskrive i netterklæringen hvordan og når Bane NOR vil gjøre tilleggsberegninger av virkninger til de som fremgår i modellen. Dette vil bidra til større forutsigbarhet for jernbaneforetakene og minimere risikoen for at det kun er de aktørene med mest kunnskap om modellen som kan ivareta sine interesser.

Videre vurderer vi at dersom modellen kun åpner for å ta i betraktning tilleggsberegninger etter at et første resultat har vist tilnærmet lik verdsetting, er det mulig at modellen ikke gir riktig resultat. Dette er fordi viktige virkninger da kan falle ut fra vurderingen.

Den samfunnsøkonomiske modellen etter jernbaneforskriften § 9-5 (2) er viktig i kapasitetsfordelingsprosessen, da det ved konflikter er denne som kan bli brukt for å beslutte hvem som får ruteleiet. Det er derfor viktig at modellen er riktig og ikke mangler vesentlige virkninger som kan gjøre at modellen blir diskriminerende.

Pålegget vil kunne medføre noe merarbeid og økte kostnader for Bane NOR, og for andre aktører som må bruke mer tid og ressurser på å levere mer informasjon til Bane NOR i forbindelse med konflikter. Men i lys av at Bane NOR har plikter som de må oppfylle etter

regelverket og at disse kostnadene sannsynligvis ikke vil være betydelige, anser vi ikke det varselede pålegget som uforholdsmessig i økonomisk forstand overfor Bane NOR. I tillegg anser vi at fordeler ved transparens, forutsigbarhet og ikke-diskriminering for alle aktører oppveier for disse ulempene.

## 8 Varsel om vedtak

På bakgrunn av dette varsler SJT vedtak hvor vi pålegger Bane NOR å:

- 1) Ta hensyn til alle relevante samfunnsøkonomiske virkninger i metoden uten krav til lik verdsetting mellom alternativene.
- 2) Beskrive i netterklæringen for 2025 når og hvordan Bane NOR vurderer følgende samfunnsøkonomiske virkninger i Bane NORs metode og modell for beregning av transportens betydning for samfunnet, enten direkte i modellen eller som tilleggsanalyse:
  - a) leverandør- og komfortelementer (kvalitetsforskjeller)
  - b) tidsforskyvningskostnadene for tilbringerreiser til flyplass
  - c) skattefinansieringskostnaden som følge av offentlig finansierte togjenester
  - d) tilfeller hvor deler av reisen er omfattet av alternativ transport
- 3) Inkludere informasjon i netterklæringen for 2025 om at det er mulig å gjennomføre tilleggsanalyser og -beregninger for virkninger som modellen ikke tar hensyn til, og hvilke tilleggsberegninger som er mulig å gjennomføre.
- 4) Påleggene i punkt 1-3 må være gjennomført innen en måned etter SJTs vedtak. Bane NOR må ta hensyn til SJTs pålegg ved bruk av § 9-5 (2) i fordelingsprosessen for R25.

Hjemmelen for vedtaket er jernbaneforskriften § 11-3 (2) og (3), § 11-1 (1) og (5) samt jernbaneloven § 11 (1) og (5) og § 11 a (1).

Det følger av forvaltningsloven § 16 (1) at vi som hovedregel skal gi forhåndsvarsel før vi treffer vedtak, og at partene skal få anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. SJT sender etter dette forhåndsvarsel til sakens parter. Vi ber spesielt om tilbakemelding på utforming av pålegg og frister.

Fristen for å gi kommentarer til varselet er 12. september 2024.

Årsaken til den korte fristen for kommentarer i denne saken er at Bane NORs egen frist for å fastlegge ruteplanen for R25 er 20. september 2024 ifølge Network Statement for 2025 punkt 4.5.1.9.

Med hilsen

Mona Ljunggren  
avdelingsdirektør, markedsovervåking

*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*



**Mottakere:**

Bane NOR SF

Flytoget AS