

Bane NOR SF  
Postboks 4350  
2308 HAMAR

Att.: Toril Elsa Torp

Saksbehandler: Elisabeth Sand Gimming, 22995922  
Vår ref.: 23/724-71  
Deres ref.:  
Dato: 25.11.2024

## Vedtak om korrigerende tiltak

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

Statens jernbanetilsyn (SJT) viser til klage fra Flytoget AS (Flytoget) av 20. april 2023 (klagen). Klagen gjelder Bane NORs samfunnsøkonomiske modell for verdsetting av ruteleiekonflikter. Vi viser også til vårt varsel om vedtak fra 27. august 2024 (varselet) og kommentarer til varselet fra Bane NOR, Vygruppen AS og Jernbanedirektoratet. Vi viser til øvrig skriftlig korrespondanse og annen kontakt i forbindelse med saken.

SJT har kommet til at Bane NORs samfunnsøkonomiske metode og modell, slik den er beskrevet i netterklæringen for 2025 med vedlegg, mangler samfunnsøkonomiske virkninger eller undervurderer virkninger som er relevante for flere av togtjenestene som kan være i søknadskonflikt. Dette er etter SJTs vurdering brudd på jernbaneforskriften<sup>1</sup> § 5-2 bokstav c. nr. 5 og jernbaneforskriften § 9-5 (2) og (3).

Videre er det vår vurdering at metoden med modell og tilleggsvurderinger ikke nødvendigvis 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). Kravet om lik verdsetting, og manglende informasjon 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. Det kan for eksempel gi fordeler til etablerte og/eller

---

<sup>1</sup> Forskrift 30. juni 2021 nr. 2315 om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften).

ressurssterke aktører som har erfaring med bruk av metoden og modellen fra tidligere rutekonflikter.

På bakgrunn av dette har SJT besluttet å treffe vedtak som pålegger Bane NOR å gjøre korrigerende tiltak med hjemmel i jernbaneloven § 11 og § 11 a, samt jernbaneforskriften § 11-6 (1). Se punkt 12 nedenfor.

## 1 Beskrivelse av saken

Klagen gjelder Bane NORs metode for fordeling av overbelastet infrastruktur etter at det har oppstått interessekonflikter i ruteplanleggingen etter jernbaneforskriften § 9-5 (2). Bane NOR bruker i disse tilfellene en metode for samfunnsøkonomisk verdsetting av ruteleiekonflikter for prioritering av ruteleiene (Bane NORs samfunnsøkonomiske modell).<sup>2</sup> Flytoget mener at Bane NORs metode er mangelfull og mangler relevante virkninger. Dette gjelder leverandør- og komfortelementer, tidsforsyvningskostnader for tilbringerreisende til flyplass, skattefinansieringskostnader som følge av offentlige kjøp av persontransport og virkninger av at deler av reisen er omfattet av alternativ transport.

Opprinnelig gjaldt klagen også Bane NORs praksis for håndtering av interessekonflikter. I dette vedtaket vurderer SJT kun den delen av klagen som gjelder metoden og modellen for samfunnsøkonomisk verdsetting av ruteleiekonflikter. For de øvrige delene av klagen har vi startet en tilsynsaktivitet hvor vi har fulgt ruteplanprosessen for 2025 som observatør. Dette ble avklart i møte mellom SJT og Flytoget 21. februar 2024.

## 2 SJTs saksbehandling

Vi mottok klagen fra Flytoget 20. april 2023. Vi innhentet opplysninger fra Flytoget og Bane NOR som vi mottok henholdsvis 5. og 10. mai 2023. Bane NOR sendte sine kommentarer til klagen 19. mai 2023. Flytoget sendte sine merknader til Bane NORs kommentarer til klagen 12. juni 2023. Det ble avholdt møte mellom SJT og Flytoget 15. mai 2023, og møte mellom SJT og Bane NOR 21. februar 2024.

SJT sendte ut varsel om korrigerende tiltak 27. august 2024. Vi mottok kommentarer fra Jernbanedirektoratet og Vygruppen AS 12. september 2024 og Bane NOR 19. september 2024.

## 3 SJTs kompetanse i saken

SJT som markedsovervåkningsorgan har kompetanse til å behandle klager på vårt myndighetsområde. Det følger av jernbaneloven<sup>3</sup> § 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

---

<sup>2</sup> Se Network Statement 2025 punkt 4.6.3, tilgjengelig [her](#)

<sup>3</sup> Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. av 11. juni 1993 nr. 100 (jernbaneloven).

måte, klage til markedsovervåkningsorganet. Videre i bestemmelsen er det gitt eksempler på beslutninger som søkerne særlig skal kunne klage over i bokstavene a) til k). I denne saken er bokstavene a)-c) særlig relevant. Listen over forhold det kan klages over 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).

## 4 Klagen

### 4.1 Klagen fra Flytoget

Flytoget mener Bane NORs samfunnsøkonomiske modell er mangelfull og tilfeldig, og ber SJT om å pålegge Bane NOR å endre sin modell for å rette opp i dette. Flytoget mener at:<sup>4</sup>

- Modellen ser bort fra nytteeffekter knyttet til leverandør- og komfortpreferanser, og viser til utredninger som dokumenterer vesentligheten av komfortelementer for Flytogets kunder.<sup>56</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 togtjenester, og at prosessbeskrivelsen for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser, som Bane NOR skisserer i sine kommentarer til klagen, bør fremgå av netterklæringen.<sup>7</sup>

### 4.2 Bane NORs kommentarer til klagen fra Flytoget

Bane NOR skriver i sine kommentarer til klagen<sup>8</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

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

<sup>5</sup> E-post fra Flytoget av 16. mai 2023.

<sup>6</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>7</sup> Flytogets brev fra 12. juni 2023 med kommentarer til Bane NORs kommentarer til klagen.

<sup>8</sup> Bane NORs brev til SJT av 19. mai 2023

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>9</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.

## **5 Kommentarer til varsel om vedtak**

### **5.1 Kommentarer fra Bane NOR til varsel om vedtak**

I Bane NORs kommentarer til varselet bestrider Bane NOR at den samfunnsøkonomiske metoden for å verdsette ruteleier mangler relevante virkninger eller undervurderer disse. Bane NOR mener at komfortelementer og kvalitetsforskjeller og tidsverdi for hovedtransportmiddel er inkludert i metoden. Bane NOR mener også at de kan inkludere virkningen av effektivitetstap ved skattefinansiering som følge av ulik finansiering i modellen, men at dette ikke er hensiktsmessig da metoden de vil bruke ikke skiller mellom operatørens finansieringsmodell. Bane NOR mener Excel-modellen ikke bør ta hensyn til alternativ transport, da det vil gjøre modellen unødvendig kompleks. Bane NOR mener det kan gjøres egne separate analyser i konflikter hvor en aktør må ta i bruk alternativ transport.

Bane NOR skriver at detaljnivået i deres beregninger bør økes i tråd med resultatlikheten av en konflikt. Videre mener Bane NOR at omfattende utredninger skal utføres i henhold til virkningens størrelse, og at de samfunnsøkonomiske virkningene av tildeling av et ruteleie er relativt små. Bane NOR mener ikke-prissatte virkninger som "konkurransen mellom aktører", "økt effektivitet", "lavere billettpriser" og "flere valgmuligheter og økt innovasjon" er så små og usikre på hver enkelt avgang, at de er uvesentlige å inkludere i modellen. Bane NOR er enige om at netterklæringen ikke inneholder fullstendig informasjon om hvordan Bane NOR bruker den samfunnsøkonomiske modellen, og at de vil rette på dette.

### **5.2 Kommentarer fra Vygruppen AS til varsel om vedtak**

Vy uttaler i brev av 12. september 2024 at Bane NORs metode for samfunnsøkonomiske metode for verdsetting av ruteleier mangler viktige effekter. Dette gjelder spesielt trengsel, men også andre komfortelementer ved tog-tjenestene. Vy mener også at den trinnvise strukturen i metoden kan gi et uriktig bilde av samfunnsnytt, og føre til feil resultat og uriktig behandling av konflikten. Samtidig mener Vy at metoden ikke må bli for kompleks og den må være håndterbar for Bane NOR. Vy mener det ikke er riktig å inkludere effekter av at et ruteleie blir erstattet med alternativ transport.

### **5.3 Kommentarer fra Jernbanedirektoratet til varsel om vedtak**

Jernbanedirektoratet skriver i brev av 12. september 2024 at mange jernbanestrekninger allerede er overbelastet og det er uheldig at den samfunnsøkonomiske metoden i jernbaneforskriften § 9-5 (2) ikke brukes i tilfeller der det kan være transport som har

---

<sup>9</sup> Brev av 19. mai 2023, s. 2 og 5.

høyere samfunnsnytte enn det som prioriteringskriteriene i § 9-5 (1) tilsier. Videre mener direktoratet at Bane NORs rekkefølge i prosessen ved ruteleiekonflikt ikke framstår som hensiktsmessig.

Direktoratet mener listen over virkninger bør begrenses til generelle virkninger som bør være vesentlig i de fleste konflikter, og at det finnes relevante virkninger som ikke bør inkluderes fordi de ikke gjør store nok utslag i analysen. Direktoratet mener at det burde understrekes at Bane NOR gjør tilleggsvurderinger som er hensiktsmessige for den spesifikke konflikten de analyser, men at disse vil variere fra konflikt til konflikt.

## **6 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 og tildele 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.

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 7. april 2022, 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 få ruteleiet det er konflikt om fra Bane NOR.

I modellen forutsettes det at gods og personer vil bli transportert uavhengig av hvilket togalternativ som blir prioritert eller tildelt ruteleiet, basert på øvrige 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.

I netterklæringen for 2024 og 2025 omtaler Bane NOR modellen som er beskrevet i vedlegg 4.5.4 som metode for samfunnsøkonomisk modell for verdsetting av infrastrukturkapasitet. Bane NOR sier i kommentarer til varselet at modellen kun er en

Excel-mal og et verktøy som er utarbeidet for å løse den typiske ruteleiekonflikten på en effektiv måte. Dette gjør Bane NOR ved at de legger inn input til modellen (Excel-malen), og at de ved behov kan gjøre tilleggsanalyser som tar hensyn til de virkninger som er relevante for konflikten. Vi legger derfor til grunn i dette vedtaket at det vi omtaler som «metoden», som Bane NOR benytter for å prioritere overbelastet infrastruktur, består av modellen (Excel-malen) som er beskrevet i vedlegg 4.5.4, og eventuelle tilleggsanalyser som er relevante for den enkelte konflikt.

## 7 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. Informasjonen i netterklæringen er bindende for infrastrukturforvalter. 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 rettferdig 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>10</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 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 fordeles etter prioriteringskriterier, se jernbaneforskriften § 9-5 (1). Det følger imidlertid av § 9-5 (2) at infrastrukturforvalter likevel kan «tildeler 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 og beskrives i netterklæringen. Dette følger også av jernbaneforskriften § 5-2 bokstav c nr. 5 som sier at

<sup>10</sup> Se blant annet vedtak av 11. desember 2020 s. 8 og vedtak av 7. april 2017 s. 6.

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 Bane NOR som infrastrukturforvalter i vårt tilfelle har laget er modellen for samfunnsøkonomisk verdsetting av ruteleier slik den fremgår av exelmalen, sammen med eventuelle tilleggsberegninger, og prinsipper og kriterier for bruken av modellen.

Slik vi forstår disse bestemmelsene, er det altså et krav om at ruteleiet tildeles til transporttjenester som har høyest verdi for samfunnet. Noe som krever at Bane NOR bruker en metode som er basert på faglig forsvarlige samfunnsøkonomiske analyseprinsipper for å finne denne verdien.<sup>11</sup> 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 stå beskrevet i netterklæringen. Dette for å sikre transparens for alle søkere om metoden Bane NOR bruker.

Bane NOR skriver i sine kommentarer til varsel om vedtak at de er uenige med SJTs tolkning av jernbaneforskriften § 9-5 (2) og (3). De mener det ikke følger av ordlyden at det er krav til at metoden skal være basert på faglig forsvarlige samfunnsøkonomiske analyseprinsipper. SJT er uenig med Bane NOR på dette punktet. Selv om det ikke følger direkte av ordlyden, er hensikten med prioriteringen mellom søknader ved interessekonflikter å sikre en samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av statens jernbaneinfrastruktur, slik at infrastrukturen blir utnyttet slik at den transporten som er mest lønnsom for samfunnet blir prioritert.<sup>12</sup> Som nevnt ovenfor må man etter vår vurdering bruke holdbare samfunnsøkonomiske analyser for å kunne finne ut hvilken transporttjeneste som har størst betydning for samfunnet. Dette er også i tråd med direktiv 2012/34/EU artikkel 47 nr. 4. første ledd som lyder: "The priority criteria shall take account of the importance of a service to society relative to any other service which will consequently be excluded".

I tillegg, når Bane NOR har etablert en metode basert på samfunnsøkonomiske analyser, må analysen være i tråd med faglig forsvarlige samfunnsøkonomiske prinsipper. En samfunnsøkonomisk vurdering som ikke er i tråd med faglig forsvarlige samfunnsøkonomiske prinsipper, vil etter vår vurdering kunne være diskriminerende i strid med jernbaneforskriften § 4-1.

## **8 SJTs vurdering**

### **8.1 Innledning**

Nedenfor vurderer vi hvert av Flytogets klagepunkter til den samfunnsøkonomiske metoden opp mot kravene i regelverket (punkt 8.2-8.5). 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

<sup>11</sup> SJT har i tidligere vedtak tolket regelverket på samme måte, se [vedtak av 12. desember 2013](#) side 9 flg.

<sup>12</sup> Dette har vi uttalt i flere sammenhenger, se bl.a. SJTs [høringskommentarer](#) til jernbaneforskriften fra 25. september 2020 s. 9 og [høringskommentarer](#) fra 13. mai 2015 s. 11-12.

punkt i 8.6. I punkt 9 knytter vi noen øvrige kommentarer til metoden utover de punktene som Flytoget klager på. Vi oppsummerer vi våre vurderinger i punkt 10.

## **8.2 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 2025 vedlegg 4.5.4, beregner de dette nyttetapet slik:

Nyttetap tidsbruk persontransport = Antall reisende x Endret tidsbruk x Tidskostnad

I netterklæringen 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.

Slik Bane NORs samfunnsøkonomiske modell er beskrevet i netterklæringen 2025 ser den 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. Flytoget skriver at de har dokumentasjon på at deres kunder venter på neste Flytog, og viser til flere utredninger hvor dette kommer frem.<sup>13</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. På denne måten kan Bane NOR ta hensyn til at passasjerene er lojale mot en bestemt togoperatør, og at de vil velge å reise med sin foretrukne operatør i stedet for å ta neste tilgjengelige avgang, med en annen operatør. I sine kommentarer til varselet hevder Bane NOR at de har tatt hensyn til komfortpreferanser ved å bruke operatør-delt analyse for Flytogets reisende i de analysene de har utført i ruteleiekonflikter de siste fire årene.

SJTs vurdering er at det vil eksistere kvalitetsforskjeller og at kundene vil ha forskjellige preferanser for ulike tog tjenester og at dette kan ha en samfunnsøkonomisk verdi. Modellen er fremstilt som operatørnøytral i netterklæringen for 2025 og i modellbeskrivelsen som er vedlagt denne. Dersom Bane NOR gjennomfører en såkalt operatørnøytral analyse, vil ikke disse virkningene 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

<sup>13</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,



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). Dette kan lede til tilfeldige og forskjellige resultater avhengig av hvilke aktører som er involvert i søknadskonflikten og det 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 til operatør-delt analyse for å inkludere nyttevirkningene av leverandør- og komfortelementer. En ren operatør-delt analyse kan overvurdere nyttetapet til Flytoget reisende da det ikke er sikkert at alle Flytogets kunder vil vente på neste Flytog. Tilsvarende kan en ren operatørnøytral analyse undervurdere nyttetapet til Flytogets reisende. Dette er også noe Bane NOR viser til i sine kommentarer til varselet, hvor de skriver at forutsetningen for operatør-delt analyse for Flytoget kan være særlig usikker siden den høye tidsverdien for tilbringerreiser til Flyplass er ekstra sensitiv for økning i ventetid. Bane NOR bør derfor utrede nærmere hvordan endre på denne forutsetningen på en samfunnsøkonomisk forsvarlig måte i hver enkelt konflikt.

Når Bane NOR skal inkludere passasjerenes komfortpreferanser i modellen, er det også viktig denne virkningen blir tatt hensyn til for alle togtjenester hvor denne virkningen er relevant. Det kan eksistere kvalitetsforskjeller mellom ulike togtilbud, som har en samfunnsøkonomisk verdi, som ikke vil fanges opp ved å bruke en operatør-delt analyse. Slik vi forstår Bane NOR har operatør-delt analyse vært benyttet for Flytogets reisende de siste fire årene, og det er uklart for SJT om Bane NOR gjennom bruk av sin metode vil kunne ta hensyn til denne type virkninger for andre reisende enn Flytogets reisende. SJT oppfordrer derfor Bane NOR til å vurdere om det er andre metoder som er bedre egnet til å ta hensyn til kvalitetsforskjeller og forskjeller i preferanser. Vi viser i den forbindelse til at TØI i sine verdsettingsstudier har beregnet faktorer som kan belyse ulik betalingsvillighet for eksempel for forsinkelser, sitteplass, trengsel, mobildekning etc.<sup>14</sup> Ved å ta hensyn til slike faktorer vil modellen fortsatt være operatørnøytral, men det er kvalitet, servicegrad, komfort til operatøren, som styrer forskjellene i tidsverdier.

**Konklusjon:** Kundenenes preferanser og nyttevirkninger knyttet til leverandør- og komfortelementer er ikke hensyntatt i modellen, slik den er beskrevet i netterklæringen for 2025 eller høringsversjonen for 2026. SJT anser dette som en svakhet, da det vil være forskjeller i forbrukerpreferanse og kvalitetsforskjeller mellom ulike togtjenester 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.

### **8.3 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

---

<sup>14</sup> [TØI \(2020\) Verdsettingsfaktorer for trengsel, forsinkelser og frekvens.](#)

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 Transportøkonomisk institutts beregninger i Saga-modellen.<sup>15</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>16</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 hvor det står at «For tilbringerreiser benyttes satser for hoved transportmiddelet».<sup>17</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>18</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>19</sup> Dette fremgår også av Bane NORs kommentarer til klagen.

Vi mener det er sannsynlig at reisende til flyplass som skal videre med fly 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.<sup>20</sup> Videre vurderer vi at modellen undervurderer nyttetapet for reisende til flyplass, slik den er beskrevet i netterklæringen for 2025, siden tidsverdier som gjenspeiler kundenes tidskostnader og preferanser for tilbringerreiser mangler i modellen som er vedlagt denne. 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 fordel i konkurransen om ruteleier i modellen 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.

Flytoget har i møte med SJT opplyst at Bane NOR tok 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>21</sup> Bane NOR har i sine kommentarer til varselet forklart at de da praktiserte en tilnærming hvor de

<sup>15</sup> [TØI \(2020\) Verdsettelsesfaktorer for trengsel, forsinkelser og frekvens](#)

<sup>16</sup> Verdsettelse av reisetid og tidsavhengige faktorer, dokumentasjonsrapport til Verdsettelsesstudien 2018-2020, TØI, Side 3

<sup>17</sup> Jernbanedirektoratet (2018) Veileder i samfunnsøkonomiske analyser i jernbanesektoren, s. 67.

<sup>18</sup> Alle høringsinnspillene og høringsrapporten er tilgjengelig på [Bane NORs nettsider](#).

<sup>19</sup> Se høringsrapporten s. 3.

<sup>20</sup> 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. Flytogets reisende til flyplassen og sats for fly multipliseres med 0,8 for andre togs reisende til flyplassen.

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

faktoriserte opp trafikantnytten slik at dette ble likt med å benytte tidsverdiene til flyreisende. Videre har Bane NOR opplyst om at tidsverdi for flyreiser ble inkludert i modellen høsten 2024. Vi har fått oversendt en oppdatert versjon av Excel-modellen hvor det kommer frem at Bane NOR 20. august 2024 inkluderte en funksjonalitet i modellen som skiller mellom tidsverdier for ordinære togreiser og tilbringerreiser til flyplass.

Som nevnt ovenfor har Bane NOR opplyst til Flytoget 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 verdsetting etter jernbaneforskriften § 9-5 (2), mener SJT at Bane NOR bør benytte tidsverdier som gjenspeiler kundenes tidskostnader for tilbringerreiser for alle reisende til flyplass uavhengig av operatør/togtjeneste.

Informasjon om at Bane NOR kan ta hensyn til ulike tidsverdier i modellen fremkommer ikke av modellbeskrivelsen i netterklæringen for 2024, 2025 og i høringsversjonen for 2026. Dette er ikke i tråd med jernbaneforskriften § 9-5 (3) og § 5-2 bokstav c nr. 5 og kan medføre tilfeldig, lite transparent og uforutsigbar bruk av modellen og dermed diskriminering mellom søkere i strid med jernbaneforskriften § 4-1.

**Konklusjon:** Bane NORs modell mangler tidsverdi for tilbringerreisende til flyplass som gjenspeiler kundenes tidskostnader for tilbringerreiser, slik den er beskrevet i netterklæringen for 2025 og høringsversjonen for 2026. 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.

#### **8.4 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>22</sup> eller andre togtjenester som mottar offentlige subsidier i sin drift får tildelt et ruteleie på bekostning av andre togtjenester 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, bør det derfor etter SJTs 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

---

<sup>22</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.

utredninger til statlige tiltak. Ifølge denne skal det inngå en skattefinansieringskostnad i alle analyser av tiltak som finansieres over offentlige budsjetter.<sup>23</sup>

Flytoget mener at Bane NOR må inkludere denne skattefinansieringskostnaden i modellen, og mener at dette er spesielt viktig siden Flytoget er et helkommersielt selskap som konkurrerer med subsidierte selskaper. Dersom velferdstapet knyttet til skattefinansiering neglisjeres, mener Flytoget at dette kan lede til at deres tjeneste kan bli utkonkurrert av den subsidierte tjenesten.

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.

SJT viser til at PSO-trafikk utgjør rundt 81 prosent av de kjørte togkilometerne på jernbanenettet i Norge,<sup>24</sup> og vi forventer at flere av de kommende søknadskonfliktene vil involvere disse togtjenestene. Selv om Bane NOR sier at de kan ta hensyn til virkningen, er ikke dette, eller måten de vil gjøre dette på, beskrevet i netterklæringen. Dette er ikke i tråd med jernbaneforskriften § 9-5 (3) og § 5-2 bokstav c nr. 5 og kan medføre tilfeldig, lite transparent 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 vurdering favorisere subsidierte PSO-operatører og andre søkere som mottar skattefinansiert offentlig støtte på bekostning av kommersielle aktører som bare er finansiert ved betaling fra kundene i markedet. Modellen vil dermed virke diskriminerende, i strid med jernbaneforskriften § 4-1. SJT mener derfor at Bane NOR må inkludere denne kostnaden ved skattefinansiering i metoden de bruker for at denne skal være i samsvar med regelverket.

I sine kommentarer til varselet på side fem og seks skisserer Bane NOR en metode for å ta hensyn til denne virkningen basert på hvordan Jernbanedirektoratets veileder og modellverktøyet SAGA beregner endringer i offentlig kjøp av persontransport som følge av investeringstiltak/effektpakker på infrastrukturen. Bane NOR sier blant annet at siden SAGA ikke skiller mellom operatørens finansieringsmodell mener de det i liten grad er hensiktsmessig å inkludere skattefinansieringsvirkningen i modellen for håndtering av søknadskonflikter. Bane NOR forklarer at de vil benytte denne metodikken også for Flytoget siden det er et offentlig eid AS.

For SJT fremstår Bane NORs skisserte fremgangsmåte for å ta hensyn til skattefinansieringskostnaden som lite hensiktsmessig og treffsikker. Vi viser blant annet til at endringer i Flytogets driftskostnader, ikke medfører endringer i Jernbanedirektoratets kjøp av persontransport, ettersom selskapet ikke har avtale med direktoratet om å utføre offentlig transport mot vederlag. Denne fremgangsmåten vil heller ikke kunne ta hensyn til skattefinansieringskostnaden som følge av for eksempel godstransport som mottar

---

<sup>23</sup> Finansdepartementet setter skattekostnaden til 20 øre per krone, som skal benyttes av alle sektorer (side 6 og 7 i Finansdepartementets rundskriv 109)

<sup>24</sup> Basert på markedsdata innrapportert fra jernbaneforetakene for 2023, publisert i IRG – Rail (2023) 12th Annual Market Monitoring report.

offentlig støtte. Slik vi ser det er det heller ikke relevant at Flytoget er offentlig eid, da det drives på kommersiell basis med høyest mulig avkastning som mål.<sup>25</sup>

Vi forstår det slik at Jernbanedirektoratets veileder for samfunnsøkonomiske analyser på dette punkt, er utformet for å ta hensyn til virkninger på offentlig kjøp som følge av investeringstiltak i infrastruktur. Det er derfor ikke gitt at forutsetningene som ligger inne i disse analysene er direkte overførbare til vurderingen av de samfunnsøkonomiske virkningene i en ruteleiekonflikt. Vi oppfordrer Bane NOR til å finne andre måter å ta hensyn til skattefinansieringskostnad på i metoden eller modellen for behandling av søknadskonflikter.

**Konklusjon:** Bane NORs metode og/eller modell bør etter SJTs vurdering inkludere skattefinansieringskostnaden som følge av at en togtjeneste er delvis offentlig finansiert for at den skal gi korrekte resultater i håndtering av søknadskonflikter i samfunnsøkonomisk forstand, etter jernbaneforskriften § 9-5 (2). Dersom denne kostnaden ikke er med i vurderingen vil det gjøre at togtjenester som er offentlig finansiert eller får offentlig støtte i sin drift får et fortrinn i Bane NORs behandling av søknadskonflikter, på bekostning av søknader knyttet til andre togtjenester som ikke mottar slik offentlig støtte. Dette 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.

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

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. Flytoget ber SJT om å pålegge Bane NOR og tydeliggjøre hvordan modellen skal hensynta tilfeller der deler av reisen erstattes med alternativ transport.

I sine kommentarer til klagen og kommentarer til varsel skriver Bane NOR at økonomiske konsekvenser av buss for tog kan være en virkning i enkelte konflikter, og at de kan ta dette inn som tilleggsberegninger dersom ruteleiene er verdsatt nokså likt. De mener likevel at det ikke er hensiktsmessig å ta dette inn i Excel-modellen.

SJT viser til at det er mange ulike tilfeller hvor kostnader for alternativ transport er relevant for den samfunnsøkonomiske vurderingen av søknadskonflikter. For eksempel

---

<sup>25</sup> Statens mål for eierskapet er beskrevet i [Statens eierrapport for 2023](#)

kan det være konflikter hvor det er behov for bruk av alternativ transport i perioder med redusert infrastrukturkapasitet på grunn av vedlikeholds-, fornyings- og utbyggingstiltak. Vi mener 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. Ettersom disse tilfellene kan være forskjellige mellom ulike søknadskonflikter, er vi enig i at det kan være mer hensiktsmessig å vurdere denne virkningen som en tilleggsberegning istedenfor at det ligger inne som en fast parameter i Excel-modellen.

Vi viser til at Bane NOR selv sier at alternativ transport kan være en relevant virkning som de kan ta hensyn til med tilleggsberegninger til modellen. SJT vurderer derfor at Bane NOR må informere om og beskrive i netterklæringen i hvilke tilfeller og hvordan de tar hensyn til bruk av alternativ transport i vurderingen av søknadskonflikter. Dette for at metoden skal oppfylle kravene til innhold i netterklæringen i jernbaneforskriften § 5-2 bokstav c. nr. 5 og § 9-5 (3). Dette for å sikre transparens og at alle søkerne har lik informasjon om Bane NORs behandling av søknadskonflikter ved bruk av metode og modell.

**Konklusjon:** 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 vurdering ikke i tråd med jernbaneforskriften § 9-5 (3) og § 5-2 bokstav c nr. 5.

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

Som nevnt over vurderer vi at modellen ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til flere samfunnsøkonomiske virkninger slik den er fremstilt i netterklæringen for 2025 og høringsversjonen for 2026. Bane NOR har i sine kommentarer til klagen og til varselet opplyst at de kan gjøre tilleggsberegninger til modellen, dersom innledende beregninger viser likhet i verdsettingen av alternativene. Flytoget mener at det ikke er tilstrekkelig at Bane NOR gjennomfører tilleggsberegninger kun ved likhet i verdsettingen av ulike tog tjenester. Denne oppfatningen deles også av Vy. Blant annet skriver Vy i sine kommentarer til varselet at den trinnvise strukturen i metoden kan gi et uriktig bilde av samfunnsnyten, og føre til feil resultat og uriktig behandling av partene i konflikten.

I sine kommentarer til klagen presenterer Bane NOR en oppskrift for hvordan de vil gå frem for å gjøre de samfunnsøkonomiske beregningene.<sup>26</sup> 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 modell 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 modellen. Som vist i punkt 8.2-8.5 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.

---

<sup>26</sup> Brev av 19. mai 2023 s. 4.

Summen av flere virkninger som modellen ikke tar hensyn til kan etter vår vurdering endre resultatet av vurderingen av de alternative søknadene, 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.

SJTs vurdering er derfor at det er ikke økonomiskfaglig holdbart med et krav om likhet i verdsettingen for at Bane NOR skal gjøre tilleggsberegninger, siden modellen slik den er beskrevet i netterklæringen for 2025 og høringsversjonen for 2026, mangler relevante virkninger for enkelte konfliktsituasjoner. Slik vi forstår Bane NORs kommentarer til varselet, erkjenner også Bane NOR at modellen for enkelte konfliktsituasjoner mangler relevante virkninger. De skriver på side to i sine kommentarer til varselet *«For noen konflikter vil den enkle modellen (Excel-arket) være tilstrekkelig og inneholder alle relevante virkninger. For andre konflikter er det nødvendig å gjøre tilleggsanalyser som hensyntar de virkningene som er relevante for den konkrete konflikten.»*

SJT peker på at dersom Bane NOR stiller krav om likhet i verdsetting av to søknader etter bruk av Excel-arket som utgjør modellen for at de skal med andre relevante samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader i vurderingen av søknadskonflikten, så vil både modellen og metoden som helhet kunne gi feil resultat når det gjelder Bane NORs løsningssvar på søknadskonflikten. En slik tilnærming er derfor etter vårt syn i strid med jernbaneforskriften § 9-5 (2) § 4-1

Bane NORs modellbeskrivelser i netterklæringen for 2024, 2025 og høringsversjonen for 2026 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 8.2 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 på behandling av søknadskonflikter avhengig av hvilke søkere 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.

**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 togtjenestene med størst verdi for samfunnet ikke blir tildelt kapasitet, noe som kan gjøre metoden diskriminerende i strid med jernbaneforskriften § 4-1

Det mangler også en beskrivelse i netterklæringen for 2025 og prinsipper og kriterier 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.

## 9 Øvrige kommentarer til metoden

### 9.1 Andre relevante virkninger og konfliktsituasjoner

Som nevnt ovenfor mener SJT at Bane NORs metode må være tilpasset de relevante virkninger i en spesifikk 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. Dette er også noe både Vy og Jernbanedirektoratet er opptatt av i sine kommentarer til varselet.<sup>27</sup>

Slik SJT forstår metoden og modellen, inneholder denne kun kvantifiserbare økonomiske virkninger. I enkelte tilfeller kan det også være virkninger for samfunnet som er vanskelige å tallfeste, som etter SJTs vurdering bør inkluderes i metoden og modellen. SJT tar ikke stilling til hvilke konkrete virkninger dette måtte være, det er opp til Bane NOR å vurdere. Etter vår vurdering kan eksempler på dette være positive samfunnsøkonomiske virkninger som følge av konkurranse mellom flere aktører. Dette kan være økt kostnadseffektivitet, lavere priser, bedre service flere valgmuligheter for kundene og økt innovasjon når det gjelder utvikling av nye transporttjenester og bedre produksjonsmetoder.<sup>28</sup> SJT oppfordrer Bane NOR til å vurdere mulige metoder for å ta hensyn til de samfunnsøkonomiske nyttevirkinger av konkurranse enten i modellen eller i metoden som tilleggsberegning.

Etter SJTs vurdering bør Bane NORs metode også være tilpasset alle relevante konfliktsituasjoner i henhold til prioriteringslisten i jernbaneforskriften 9-5 (1). 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.

Videre må Bane NORs metode og modell være håndterbar, både for Bane NOR som skal bruke den, og for aktørene som skal forstå Bane NORs vurderinger av verdi for samfunnet ved søknadskonflikter og hvilken informasjon som er relevant å gi som input til Bane NORs vurdering.

<sup>27</sup> Vys kommentarer til klagen side 1 og Jernbanedirektoratets kommentarer til klagen side 2.

<sup>28</sup> Se også [EU-kommisjonens studie fra 2024](#), som viser samfunnsøkonomiske gevinster for konkurranse på jernbanen



## 9.2 Om relevante virkninger

I sine kommentarer til varselet skriver Bane NOR at det er uklart hva SJT mener med relevante samfunnsøkonomiske virkninger. Med relevante samfunnsøkonomiske virkninger mener vi de forventede samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader følge av at togjeneste ikke får tildelt et ruteleie i en søknadskonflikt. Disse effektene må i utgangspunktet derfor være relevant for den aktuelle konfliktsituasjonen og omfatte alle som berøres av at en togjeneste ikke får tildelt ruteleiet. Likevel vurderer vi at de samfunnsøkonomiske virkninger bør ha en viss betydning for å være relevante. Etter vår vurdering er det vanskelig å stille et vesentlighetskrav for å avgjøre om samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsvirkningen har betydning, spesielt også siden flere virkninger som er utelatt fra analysen kan til sammen bli vesentlig. Etter vår vurdering bør Bane NOR vurdere i hver enkelt søknadskonflikt om det er andre samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsvirkninger som er relevante å ta med for den aktuelle konfliktsituasjonen enn de som er inkludert i modellen (Excel-malen). Om Bane NOR etter innspill fra partene i søknadskonflikter vurderer en virkning som uten betydning, bør Bane NOR dokumenter dette sammen med en begrunnelse.

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

Bane NOR har 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).<sup>29</sup> 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).

Dette er også noe Jernbanedirektoratet er opptatt av. De uttaler i sine kommentarer til varselet at siden mange jernbanestrekninger allerede er overbelastet er det uheldig at den samfunnsøkonomiske metoden i jernbaneforskriften § 9-5 (2) ikke brukes i tilfeller der det kan være transport som har høyere samfunnsnytte enn det som prioriteringskriteriene i § 9-5 (1) tilsier.

---

<sup>29</sup> Punkt 4.6.3 i netterklæringene for 2024 og 2025

## 10 Oppsummering SJTs vurderinger og konklusjoner

Som beskrevet i punkt 8 ovenfor, er vår vurdering av klagen at Bane NORs metode og samfunnsøkonomiske modell slik den er beskrevet i netterklæringen for 2025 med vedlegg, mangler flere samfunnsøkonomiske virkninger eller undervurderer virkninger som er relevante for flere av tog tjenestene som kan være i søknadskonflikt. Dette er etter SJTs vurdering brudd på jernbaneforskriften § 5-2 bokstav c. nr. 5 og jernbaneforskriften § 9-5 (2) og (3). Netterklæringen må beskrive hvordan Bane NOR vurderer samfunnsøkonomiske virkninger gjennom tilleggsberegninger utover de som fremgår av Excel-modellen.

Videre er vår vurdering at modellen ikke vil ta i betraktning alle relevante virkninger dersom Bane NOR stiller krav om lik verdsetting av rutesøknader ved første gjennomkjøring av modellen for å gjøre tilleggsberegningene. Bane NOR har ikke informert om eller beskrevet for søkerne i netterklæringen for 2025 om deres mulighet til å levere ytterligere informasjon om transporttjenesten som søknadskonflikten gjelder slik at Bane NOR kan gjøre tilleggsberegninger for den spesifikke søknadskonflikten. De har heller ikke informert om og hvordan de gjør tilleggsberegninger. 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 og feil resultater når det gjelder Bane NORs tildeling av ruteleier i situasjoner med søknadskonflikter avhengig av hvilke aktører som er involvert i konflikten. Dette kan føre til diskriminering i behandling av søknader i strid med jernbaneforskriften § 4-1.

## 11 Vurdering av korrigerende tiltak

Flytoget ber SJT om å pålegge Bane NOR å endre modellen. Vi har ovenfor 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).

Som vi har redegjort for, har vi funnet at det er flere mangler i Bane NORs metode for å vurdere ruteleiekonflikter ved hjelp av samfunnsøkonomisk metode etter jernbaneforskriften § 9-5 (2). Bane NOR har uttalt at de kan gjøre tilleggsberegninger for å ta hensyn til disse virkningene når de er relevante. Likevel ser vi at det kan være flere virkninger som kan være relevante, enn kun de Flytoget har tatt opp i klagen. Det er Bane NOR som infrastrukturforvalter som skal utarbeide metoden etter jernbaneforskriften § 9-5 (2). I lys av dette mener vi det er et egnet, nødvendig og forholdsmessig korrigerende tiltak å pålegge Bane NOR å nærmere utrede/kartlegge hvilke andre virkninger som kan være relevante i vurderingen etter § 9-5 (2), og hvordan Bane NOR skal ta i betraktning disse virkningene.

I tillegg må Bane NOR 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 redusere risikoen for at det kun er de aktørene med mest ressurser og kunnskap om modellen som kan ivareta sine interesser. Når aktørene kan lese i netterklæringen eksempler på andre relevante virkninger enn det som fremgår av modellen, er det enklere for aktørene å vurdere hvilke forhold som de kan informere om, og som Bane NOR må ta i betraktning, ved vurderinger etter § 9-5 (2). For

å sikre involvering av aktørene må Bane NOR sende forslaget på høring før netterklæringen oppdateres.

Videre vurderer vi at dersom Bane NORs metode kun åpner for å ta i betraktning tilleggsberegninger etter at et første resultat ved bruk av excelarket/modellen har vist tilnærmet lik verdsetting av søknader, er det godt mulig at metoden ikke gir riktig løsning på søknadskonflikten. Dette er fordi viktige samfunnsøkonomiske kostnads- eller inntektsvirkninger da kan falle ut fra Bane NORs vurdering, og de relevante virkningene kan variere fra konflikt til konflikt. Det kan gjøre at metoden og modellen blir diskriminerende, i strid med jernbaneforskriften § 4-1.

Pålegget medfører trolig noe merarbeid og økte administrative kostnader for Bane NOR. 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 varslede 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.

I SJTs varsel om vedtak vurderte vi å pålegge Bane NOR å gjøre endringer i Network Statement 2025. Etersom Bane NORs prosess med tildeling av ruteleier for ruteplan R25 nå er ferdig, og det ikke var noen søknadskonflikter mellom Flytoget og Vy for R25, retter vi påleggene mot netterklæringen og ruteplanprosessen for R26. Vi oppfordrer likevel Bane NOR til å gjøre tilsvarende endringer i netterklæringen for NS25. Det er blant annet i tilfelle aktørene leser NS25 i stedet for NS26 i forberedelser til neste års ruteplanprosess.

## 12 Vedtak

På bakgrunn av de vurderingene og konklusjonene vi har redegjort for ovenfor, treffer SJT følgende vedtak hvor vi pålegger Bane NOR å:

- 1) Ta hensyn til alle samfunnsøkonomiske kostnads-, inntekts- og ikke-prissatte virkninger som er relevante for den enkelte søknadskonflikt i metoden for å behandle slike, i fremtidige ruteplanprosesser. Det betyr at Bane NOR ikke kan stille som krav om at de kun gjør tilleggsberegninger for virkninger som modellen ikke dekker, dersom bruk av modellen gir som resultat at søknadene verdsettes likt.
- 2) Inkludere informasjon i netterklæringen for 2026 om at det er mulig å gjennomføre tilleggsberegninger for relevante samfunnsøkonomiske virkninger for den enkelte søknad som modellen ikke tar hensyn til.
- 3) Beskrive hvilke relevante virkninger som kan være aktuelle å vurdere i tilleggsberegninger utenom modellen og inkludere disse i en ikke-uttømmende liste i netterklæringen for 2026.
- 4) Beskrive i netterklæringen for 2026 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 (kvalitets- og preferanseforskjeller)
  - b) tidsforskyvningskostnadene for tilbringerreiser til flyplass

- c) skattefinansieringskostnaden som følge av skattefinansiert offentlig støtte til tog tjenester
- d) tilfeller hvor deler av reisen er omfattet av alternativ transport

5) Bane NOR skal senest innen 20. januar 2025 sende SJT en beskrivelse med dokumentasjon på at påleggene i punkt 1-4 er gjennomført.

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).

Vedtaket kan ikke påklages. Retten kan imidlertid prøve alle sider av saken. Dette følger av jernbaneloven § 11 a (3).

Med hilsen

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