

**LKAB Malmtrafik**Saksbehandler  
Malin SundvallBane NOR SF  
Postboks 4350  
N-2308 HamarSendes også per e-post: [postmottak@banenor.no](mailto:postmottak@banenor.no)

Kopi: Statens Jernbanetilsyn; Samferdselsdepartementet

Kiruna 12. oktober 2018

**HØRINGSUTTALELSE TIL NETWORK STATEMENT 2020 - LKAB****1 Innledning**

Luossavaara-Kiirunavaara AB («LKAB») inngir med dette merknader til Bane NORs utkast til Network Statement 2020 (heretter «Network Statement»), som er sendt på høring/publisert i samsvar med jernbaneforskriftens bestemmelser. Fristen for å inngi merknader er 12. oktober 2018, og denne høringsuttalelsen er således rettidig.

LKAB er generelt positiv til et system for brukerbetaling i form av infrastrukturavgifter, og LKAB har i mange år betalt betydelig mer enn andre aktører for bruk av norsk jernbaneinfrastruktur. For en forenklet oversikt over utviklingen av kjørevegsavgiften/ infrastrukturavgiften, se grafen inntatt i pkt. 2.5 nedenfor.

Bane NORs utkast til Network Statement innebærer samlet sett en kraftig økning av infrastrukturavgiftene som pålegges transport av jernmalm på norsk jernbane, og da særlig malmtransport på Ofotbanen. Når det gjelder Bane NORs forslag om ileggelse av påslag i henhold til jernbaneforskriften § 6-3, mener LKAB at det kan stilles spørsmål ved det rettslige og faktiske grunnlaget for avgiftsfastsettelsen. Med hensyn til fastsettelse av påslag, jf. jernbaneforskriften § 6-3, finner LKAB grunn til å påpeke at Bane NORs forslag til påslag for malm- og mineraltransport er basert på (tilsynelatende) mangelfulle analyser av markedsegmentets «tåleevne» som sådan, dvs. uavhengig av de enkelte markedsaktørenes isolerte økonomiske utvikling. LKAB kan heller ikke se at analysene som er utført tar hensyn til infrastrukturavgiftens innvirkning på nye aktører eller muligheten for nyetableringer i markedet for produksjon og transport av jernmalm. LKAB mener for øvrig at Bane NORs svar på spørsmål stilt av henholdsvis Samferdselsdepartementet

## LKAB Malmtrafik

Saksbehandler

Malin Sundvall

og Jernbanetilsynet knyttet til økningen i infrastrukturavgiftene, i større eller mindre utstrekning er mangelfulle eller unøyaktige.

LKAB finner samtidig grunn til å påpeke at det markedsplåslaget som jernbaneforskriften § 6-3 åpner for i siste instans er et politisk spørsmål, jf. at departementet «kan» fastsette slikt påslag. Selv om Bane NOR eventuelt skulle ha rettslig grunnlag for sitt forslag er det således ikke noe i veien for at det ikke fastsettes noe påslag overhodet, eller at påslaget settes lavere enn det som er foreslått av Bane NOR. Som allerede nevnt har LKAB i en rekke år betalt svært mye for disponeringen av Ofotbanen, og LKAB har generelt sett erfart at Bane NOR har vært svært lite lydhøre for de argumenter som LKAB har fremført – og som i siste instans kulminerte med at LKAB innga en klage til Jernbanetilsynet, som påla Bane NOR (Jernbaneverket) å betale tilbake ulovlig innkrevet kjøreveisavgift fra og med 2007. (Bane NOR har i den saken hevdet at deler av LKABs tilbakebetalingsvedtak er foreldet, og denne saken verserer fremdeles for domstolene.)

LKAB er samlet sett sterkt kritisk til den avgiftsinnretningen og det avgiftsnivå som Bane NOR med dette legger opp til.

LKAB finner på denne bakgrunn behov for å knytte noen merknader til bl.a. avgiftsforslagets forhold til jernbaneforskriftens bestemmelser om likebehandling/ikke-diskriminering, Bane NORs analyser av malm og mineraltransport på norsk jernbane jf. forskriftens krav om at markedet må «tåle» et påslag i avgiften, samt Bane NORs begrunnelse for å unnta LKAB fra ordningen med innfasing av avgifter (rabatter).

LKAB gjør oppmerksom på at kopi av høringssvaret er oversendt Samferdsels-departementet og Jernbanetilsynet til orientering.

## 2 Infrastrukturavgiften

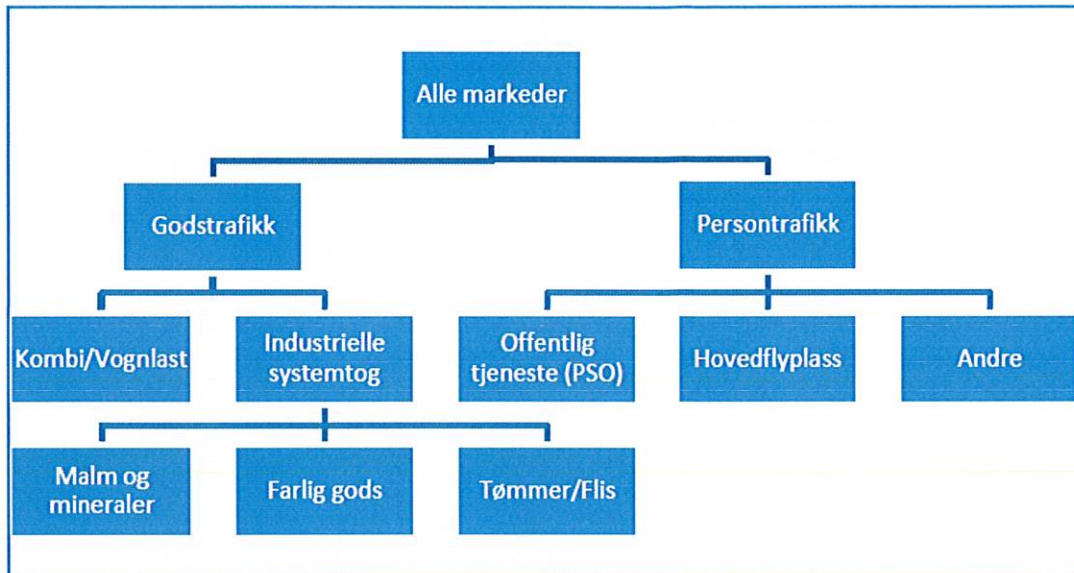
### 2.1 Bane NORs forslag til påslag på Ofotbanen

I henhold til Bane NORs utkast til Network Statement 2020 legges det opp til et påslag på 5,26 øre per brutto tonnkilometer for malm og mineraler på Ofotbanen. Tilsvarende påslag for «øvrige strekninger» er satt til 3,54 øre per brutto tonnkilometer. Pkt. 6.2.1.1.4 i utkast til Network Statement presiserer at det skal fastsettes påslag for å oppnå full kostnadsdekning, og at det med dette menes «dekning av både faste og variable (indirekte og direkte) drifts- og vedlikeholdskostnader.»

Videre følger det av Bane NORs Network Statement at «malm og mineraler» er skilt ut som et eget markedssegment, underordnet «godstrafikk» og «industrielle systemtog», se følgende figur inntatt i utkast til Network Statement på s. 71:

## LKAB Malmtrafik

Saksbehandler  
Malin Sundvall



Markedssegmenteringen skal fastsettes i samsvar med jernbaneforskriften § 6-3 (3). LKAB påpeker at markedssegmenteringen med dette er blitt svært «finmasket» (det vil si begrenset til et fåtall varekategorier), men har for øvrig ikke foretatt en nærmere vurdering av hvorvidt avgrensningen av de ulike markedssegmentene er i samsvar med jernbaneforskriftens bestemmelser. LKAB legger imidlertid til grunn at Bane NOR har gjort dette.

### 2.2 **Bane NORs avgiftsstruktur legger opp til ulik behandling innen samme markedssegment**

Jernbaneforskriften § 6-2 (2) lyder:

*«Infrastrukturforvalter skal anvende avgiftsordningen på en ikke-diskriminerende måte. Infrastrukturforvalters gjennomsnittlige og marginale avgifter for tilsvarende bruk av deres jernbaneinfrastruktur skal være sammenlignbare. Det skal innkreves like avgifter for sammenlignbare tjenester innenfor samme markedssegment.» (vår understreking).*

LKAB stiller spørsmål ved hvorvidt Bane NOR har rettslig grunnlag for å ilegge differensierte påslag for ulike aktører innenfor samme markedssegment, basert på banestrekningen som trafikkeres og de enkelte markedsaktørenes finansielle stilling/ økonomiske bæreevne.

LKAB bemerker at spørsmålet tidligere har vært reist av Samferdselsdepartementet i brev 8. mars 2018 til Bane NOR.

Bane NORs svar til Samferdselsdepartementet fremgår av brev 3. april 2018, hvor Bane NOR viser til at kostnadsnivået varierer fra banestrekning til banestrekning og at dette medfører at «også påslaget for å sikre «full kostnadsdekning» vil kunne variere fra banestrekning til banestrekning». Bane NOR presiserer videre at man anser dette som «naturgitte forskjeller på lik linje med f.eks.

## LKAB Malmtrafik

Saksbehandler  
Malin Sundvall

*lokasjon av råvaren» og at dette «[ikke vil] utgjøre noen markedsmessig forskjellsbehandling fra Bane NORs side.»*

LKAB mener at svaret som er gitt av Bane NOR ikke gir noe svar på hvorvidt jernbaneforskriften gir hjemmel for en avgiftsfastsettelse som innebærer ulikt påslag innenfor *ett og samme markedssegment*, og LKAB mener på generell basis at infrastrukturforvalters mulighet for å oppnå full dekning for infrastrukturforvalters kostnader ikke kan tas til inntekt for en adgang til å pålegge differensierte avgifter/påslag, når jernbaneforskriften for øvrig presiserer at avgiftsordningen skal være ikke-diskriminerende og at avgiftene skal være like for sammenlignbare tjenester innenfor samme markedssegment. Bane NORs modell legger derimot opp til en konkurransevridning i favør av Rana Gruber, og innebærer at LKAB og Rana Gruber utsettes for ulikt avgiftstrykk. LKAB viser i den forbindelse til at Bane NOR i sitt brev 3. april 2018 til Samferdselsdepartementet uttaler at «[t]ilgjengelig informasjon om anvendelsen av malmen fra LKAB og Rana Gruber tilsier at sluttmarkedene ikke er helt identiske». Det er uklart hva Bane NOR mener med at markedene ikke er «helt identiske» og om Bane NOR mener at dette skulle være noe «vilkår» for at selskapene er direkte konkurrenter, noe som i så fall vil være en sjeldent snever konkurrentanalyse. LKAB finner det naturlig å påpeke at sluttbrukermarkedet er sammenfallende for LKAB og Rana Gruber, som begge selger malm i konkurranse med verdensmarkedet. At selskapene rent faktisk konkurrerer, er også tidligere lagt til grunn av samferdselsmyndighetene. I forbindelse med samferdsels-ministerens svar på Dok nr. 15:1106 (2014-2015) som var knyttet til oppgradering av den såkalte Dunderlandsbanen, som Rana Gruber benytter for å frakte ut malmen, uttalte samferdselsministeren bl.a.:

*«For at det skal være fornuftig å starte detaljplanlegging av prosjektet må det etter Samferdselsdepartementets vurdering foreligge en realistisk plan for gjennomføring og finansiering. Oppgraderingen til 30 tonn aksellast på strekningen vil primært ha nytte for Rana Gruber, men deler av oppgraderingen vil også ha nytte for øvrig trafikk. De deler av prosjektet som staten ev. skal bekoste, må i tilfelle forseres i forhold til gjeldende planer og prosjekter som er prioritert i NTP 2014-2023. Statens bidrag må uansett prioriteres opp mot øvrige jernbanetiltak i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. Da Ofotbanen ble oppgradert til 30 tonn aksellast, betalte gruveselskapet LKAB en betydelig andel av denne oppgraderingen. For å unngå forskjellsbehandling mellom konkurrerende gruveselskaper mener Samferdselsdepartementet at også Rana Gruber må bidra i investeringene som må gjøres på strekningen Mo – Ørtfjell.»*

Slik LKAB ser det vil det derfor være uriktig å foreta en analyse basert på en forutsetning om at de to aktørene ikke konkurrerer i det samme sluttbrukermarkedet.

LKAB har således vanskelig for å se at den avgiftspraksis som Bane NOR her legger opp til, har tilstrekkelig hjemmel i jernbaneforskriften § 6-3.

**LKAB Malmtrafik**Saksbehandler  
Malin Sundvall

Til sammenligning viser LKAB til jernbaneforskriften § 6-4, hvor det fremgår av *bestemmelsens ordlyd* at det kan foretas en differensiering ut fra f.eks. banestrekning:

*«Infrastrukturforvalter kan gi rabatt etter annet og tredje ledd på avgifter som innkreves for en bestemt del av jernbaneinfrastrukturen [...]» (vår understreking).*

Dersom det hadde vært meningen å åpne for en tilsvarende differensiering i markedspåslaget, hadde det vært naturlig at ordlyden i jernbaneforskriften hadde fått en tilsvarende utforming.

**2.3 Malmtransport på Ofotbanen – Kaunis Iron**

Ut fra tilgjengelige analyser av markedssegmentet «malm og mineraler», utført av Bane NOR/Oslo Economics for henholdsvis LKAB (Ofotbanen) og Rana Gruber (Nordlandsbanen), kan LKAB ikke se at Bane NOR har hensyntatt det forhold at markedet for utvinning og transport av malm er dynamisk. Det vises i den forbindelse til oppstarten av gruveselskapet Kaunis Iron,<sup>1</sup> som per i dag – i likhet med LKAB – frakter malm på Ofotbanen. Etter hva LKAB er kjent med forestås selve malmtransporten på Ofotbanen av selskapet Greeland Rail AS<sup>2</sup> med selskapet Railcare<sup>3</sup>, på vegne av Kaunis Iron.

At Bane NOR ikke har hensyntatt Kaunis Iron i sine analyser, kan muligens skyldes at selskapet er relativt nystartet, men LKAB mener det uansett er feil å basere denne type markedsanalyser på økonomien til eksisterende markedsaktører – tilsynelatende uten å ta høyde for nyetableringer og nye aktørers konkurransekraft i møte med høye infrastrukturavgifter.

Slik LKAB ser det, er Bane NORs analyser klart mangelfulle når man ikke har hensyntatt betydningen avgiftsnivået får for nyetablerte selskaper, samt muligheten for ytterligere nyetableringer i markedet for produksjon og transport av malm.

**2.4 Hvorvidt markedet tåler et slikt påslag**

Det følger av jernbaneforskriften § 6-3 (1) at påslag kun kan ilegges dersom markedet «tåler det». Videre følger det av bestemmelsens annet ledd at «[a]vgiftsnivået [ikke skal] være så høyt at et markedssegment som ellers kan betale avgifter fastsatt etter § 6-2 tredje ledd, hindres i å bruke den aktuelle jernbaneinfrastrukturen.».

Bane NORs redegjørelse for påslag for infrastrukturavgifter, slik den fremgår av «Infrastrukturavgifter: Påslag etter § 6-3 jernbaneforskriften»<sup>4</sup>, viser at Bane NOR i all hovedsak

<sup>1</sup> <https://www.kaunisiron.se/>

<sup>2</sup> <http://www.grenlandrail.no/>

<sup>3</sup> <http://www.railcare.se/>

<sup>4</sup> Inntatt som vedlegg til brev fra Bane NOR til Samferdselsdepartementet, 30. oktober 2017.

## LKAB Malmtrafik

Saksbehandler  
Malin Sundvall

baserer vurderingen av hvorvidt markedet «tåler det» på separate økonomiske analyser av den økonomiske utviklingen for henholdsvis LKAB og Rana Gruber.

Prinsipalt mener LKAB at en vurdering av hvorvidt markedet tåler et påslag må ta utgangspunkt i en analyse av hvorvidt et påslag (generelt) vil medføre problemer for én eller flere aktører innenfor et samlet markedssegmentet – uavhengig av banestrekningen som trafikkeres.

Subsidiært er det – i alle tilfeller – klart at man ikke kan basere en slik analyse på den finansielle situasjonen til én enkelt aktør, der hvor flere aktører innen samme markedssegment trafikkerer den aktuelle banestrekningen. LKAB viser til at Bane NOR i sitt brev til Samferdselsdepartementet 3. april 2018 presiserer at for samme marked og banestrekning skal både grunnavgiften og påslaget være det samme for alle togselskap.

LKAB viser til at Bane NOR (tilsynelatende) ikke har hensyntatt at også Kaunis Iron forestår frakt av malm på Ofotbanen. Det blir således feil når Bane NOR baserer sin vurdering av hvorvidt markedet «tåler det» på en vurdering av den økonomiske utviklingen i LKAB *alene*, dvs. uten å ta hensyn til Kaunis Iron eller den innvirkningen påslaget vil kunne få på muligheten for nyetableringer mer generelt.

Uten nærmere kunnskap om Kaunis Irons finansielle stilling, vil LKAB generelt sett anta at en nystartet aktør med vesentlig lavere omsatt volum har helt andre forutsetninger for å håndtere det avgiftsnivå som foreslås implementert av Bane NOR. Etter det LKAB kjenner til, har Kaunis Iron også trolig en vesentlig høyere kostnadsbase knyttet til transport av malm, delvis basert på at selskapet (på deler av strekningen) er avhengig av veifrakt.

LKAB kan heller ikke se at de analyser som har blitt utført i regi av Bane NOR, tar hensyn til det faktum at av LKABs årlige malmtransport på omlag 9000 millioner bruttotonnkilometer utgjør transporten på norsk side omlag 14 %.. Rana Gruber på sin side trafikkerer utelukkende norsk jernbane. Det er dessuten verdt å påpeke at i og med Bane NORs foreslåtte avgiftsøkning vil LKAB for 2019-2020 betale mer i infrastrukturavgifter for trafikken på Ofotbanen (43 km) enn i baneavgifter for selskapets transport på svensk side av Malmbanan, som er omlag 10 ganger så lang som Ofotbanen.

Avslutningsvis mener LKAB at det dessuten er misvisende når Bane NOR viser til at den foreslåtte økningen i infrastrukturavgiftene gir en økning i kostnadene for hele verdikjeden på *kun* 3 promille. LKAB mener at Bane NORs antydning om at «små elementer i det store bildet ikke spiller noen rolle», gir et uheldig utslag og uriktig bilde av selskapets økonomiske situasjon. LKAB har, som alle andre selskapet, et stadig fokus på effektivisering og kostnadsbesparelser – for å kunne hevde seg i konkurranse med internasjonale aktører fra land med vesentlig lavere kostnadsbase. Selv om prisutviklingen for jernmalm, samt valutakursutvikling USD vs. SEK vil gi større utslag på LKABs bunnlinje, jobber LKAB kontinuerlig med kostnadsbesparende tiltak, og selv mindre

## LKAB Malmtrafik

Saksbehandler  
Malin Sundvall

negative endringer i selskapets kostnadsstruktur vil kunne innvirke på selskapets strategi i et lengre perspektiv.

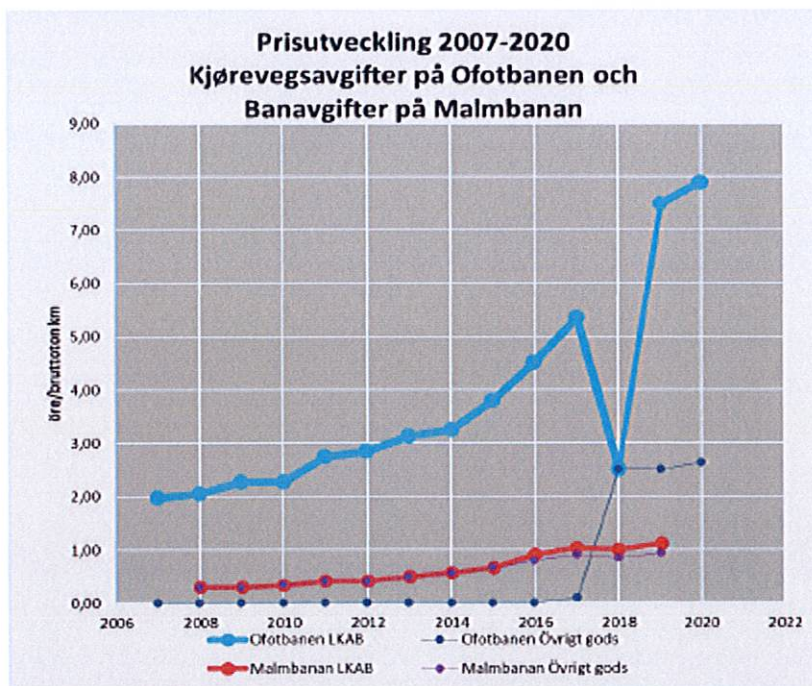
### 2.5 Innfasing av avgifter

Jernbanetilsynet ba i brev til Bane NOR 7. desember 2017 (spørsmål *xiii*, s. 14) om Bane NORs vurdering av om andre jernbaneforetak enn de som er kategorisert som kombilast, vognlast og andre industritog vil oppleve en vesentlig avgiftsøkning som følge av avgiftsomleggingen, og som dermed burde tilbys innfasing av avgiftene basert på direkte kostnader.

Bane NORs svar fremgår av brev datert 19. januar 2018 (s. 8):

*«Av bl.a. systemtekniske årsaker er det kun Ofoftbanen som ikke får en innfasing av avgiftene. Men her vil den største brukeren få en vesentlig avgiftsreduksjon i 2018 i forhold til i 2017 i og med at påslaget først innføres fra og med 2019.»*

Utviklingen i infrastrukturavgift (tidl. kjørevegsavgift) for LKAB illustreres ved følgende graf:



Fremstillingen viser tydelig hvordan LKAB over lengre tid har opplevd til dels kraftig økning i avgiftstrykket på Ofoftbanen (med unntak av for 2018), i stor kontrast til utviklingen i banavgifter på svensk side av Malmabanen.

LKAB mener at Bane NORs svar på Jernbanetilsynets spørsmål *xiii* er uklart og lite tilfredsstillende. Bane NOR spesifiserer på ingen måte hva som bl.a. menes med «*systemtekniske årsaker*», og

## LKAB Malmtrafik

Saksbehandler  
Malin Sundvall

LKAB ser heller ikke at det er åpenbart at malmtransport på Ofotbanen skal behandles ulikt i forhold til malmtransport på Nordlandsbanen. Videre, og uavhengig av hvorvidt 2018 innebærer et *avvik* i form av en reduksjon i infrastrukturavgift sammenlignet med 2017, er det et faktum at 2019 vil innebære en økning i infrastrukturavgiftene på Ofotbanen på ca. 200 % sammenlignet med 2018 og en økning på nærmere 40 % sammenlignet med 2017.

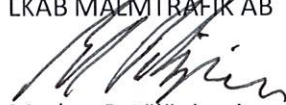
### 3 Avsluttende merknader

Som presisert ovenfor stiller LKAB spørsmål ved lovligheten av Bane NORs avgiftsregime og anmoder Bane NOR om en nærmere begrunnelse for bl.a. hjemmelen til å ilegge ulike infrastrukturavgifter for ulike aktører innen samme markedssegment, herunder på tvers av banestrekninger. Videre mener LKAB at Bane NOR uansett må hensynta det faktum at markedet for utvinning og transport av malm ikke er statisk, herunder ta hensyn til den foreslåtte avgiftsøkningens betydning for markedet på Ofotbanen som sådan (dvs. LKAB, Kaunis Iron og muligheten for ytterligere nyetableringer).

I alle tilfeller innebærer forslaget fra Bane NOR en markant økning i avgiftstrykket, som vil kunne få negativ innvirkning for transporten av malm på Ofotbanen.

Dersom Bane NOR fastholder avgiftsordningen slik den fremgår av utkast til Network Statement, uten at det fremlegges tilstrekkelig dokumentasjon på at avgiftsregimet innrettes i samsvar med jernbaneforskriftens bestemmelser, vil LKAB måtte vurdere å klage forholdet inn for Jernbanetilsynet, jf. jernbaneforskriften § 11-2.

Med vennlig hilsen  
LKAB MALMTRAFIK AB



Markus Petäjäniemi  
Styrelseordförande