

Vejledende udtalelse

i sag om Banedanmarks jernbaneinfrastrukturafgifter for 2016 (JN34-00031).

Klage fra: DB Cargo Scandinavia A/S ved advokat Rune Hamborg, Delacour Advokatpartnerselskab, Langebrogade 4, 1411 København K. Klagen er modtaget af Jernbanenævnet den 18. december 2015.

Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S
Telefon 4178 0386
Fax 7221 8888
info@jernbanenaevnet.dk
www.jernbanenaevnet.dk

Klage over: Jernbaneinfrastrukturafgiftsordningen i Banedanmarks bekendtgørelse nr. 1357 af 27. november 2015 om infrastrukturafgifter, m.v. for statens jernbanenet (bkg. 1357/2015), samt Banedanmarks afregninger af infrastrukturafgifter i medfør heraf, jf. Banedanmarks afregning af 16. februar 2016 vedrørende infrastrukturafgifter for januar 2016.

Dato 27. juni 2016
j.nr. JN34-00031

Sagens parter: DB Cargo Scandinavia A/S, Spotorno Allé 12, 2630 Tåstrup.
Banedanmark, Amerika Plads 15, 2100 København Ø.

Nævnets behandling af sagen: Jernbanenævnet har på sit møde den 27. juni 2016 behandlet sagen og vedtaget nedenstående.

Nævnets sammensætning under sagens behandling:

Nævnetsformand: Dommer Line Kornerup.

Nævnetsmedlemmer: Prodekan, professor Per Baltzer Overgaard; professor Lars Peter Raahave Østerdal; kontorchef Jacob Schaumburg-Müller; professor Bjarne Kjær Ersbøll; chefkonsulent Alex Landex og lektor Birgit Liin.

Konklusioner i nævnets vejledende udtalelse: Banedanmark har overholdt kravet om varslingsforud for udstedelsen af bkg. 1357/2015.

Banedanmark har i fornødent omfang fremlagt dokumentation for, at den ved bkg. 1357/2015 pr. 1. januar 2016 indførte kilometerafgift er fastsat i overensstemmelse med kravene om, at afgiften skal baseres på de omkostninger, der påløber direkte som følge af jernbanedriften.

0. Resumé

Nærværende vejledende udtalelse vedrører Banedanmarks fastsættelse af infrastrukturafgifter for brug af statens jernbanenet gældende fra 1. januar 2016.

DB Cargo Scandinavia A/S (DB C) klagede den 18. december 2015 til Jernbanenævnet over den pr. 1. januar 2016 indførte togkilometerafgift på DKK 4,80 pr. km., jf. bkg. 1357/2015.

Til støtte for klagen anførte DB C bl.a., at Banedanmarks varsel af 16. december 2014 om togkilometerafgiften ikke var tilstrækkeligt konkret til at opfylde kravet om, at afgiftsændringer så vidt muligt skal varsles 12 måneder forinden.

Jernbanenævnet bemærkede, at Banedanmark ved brevet af 16. december 2014 til jernbanevirksomhederne havde varslet, at jernbaneinfrastrukturafgiftsordningen ville blive ændret pr. 1. januar 2016, hvor kilometer- og kapacitetsafgifterne ville blive erstattet af en ens togkilometerafgift for passagertog, godstog og materieltog på DKK 4,80 pr. km., at ændringen gennemførtes med henblik på opfyldelse af kravet om, at afgiften skal baseres på dokumenterbare direkte omkostninger ved brugen af infrastrukturen, samt at arbejdet med at beregne en ny afgift på dette grundlag var afsluttet og havde ført til førnævnte nye sats.

Jernbanenævnet udtalte, at Banedanmarks varslingsbrev af 16. december 2014 med førnævnte indhold opfyldte kravet om, at ændrede jernbaneinfrastrukturafgiftssatser så vidt muligt skulle varsles 12 måneder forinden. Nævnet bemærkede, at DB C kunne have anmodet Banedanmark om aktindsigt i de beregninger, som lå til grund for den nævnte afgiftssats.

Til støtte for klagen anførte DB C dernæst, at Banedanmark ikke havde dokumenteret, at satsen for togkilometerafgiften på DKK 4,80 pr. km. var fastsat på grundlag af korrekte beregninger af de omkostninger, der påløber direkte som følge af jernbanedriften.

Efter gennemgang af Banedanmarks beregninger og dokumentation udtalte Jernbanenævnet, at Banedanmark i fornødent omfang havde dokumenteret, at satsen for togkilometerafgiften var fastsat som den omkostning, der påløber direkte for statens jernbaneinfrastruktur ved et gennemsnitligt togs kørsel, jf. bkg. 1379/2015, § 3, stk. 1, samt bestemmelserne i gennemførelsesforordning 2015/909.

1. Sagsfremstilling

I DB C's klage af 18. december 2015 anmodes Jernbanenævnet om at ophæve:

- 1) Banedanmarks fastsættelse af infrastrukturafgifter ved bekendtgørelse nr. 1433 af 17. december 2014 om infrastrukturafgifter m.v. for statens jernbanenet (bkg. 1433/2014) samt Banedanmarks opkrævninger af infrastrukturafgifter i medfør heraf over for DB C.
- 2) Banedanmarks fastsættelse af infrastrukturafgifter ved bekendtgørelse nr. 1357 af 27. november 2015 om infrastrukturafgifter m.v. for statens jernbanenet (bkg. 1357/2015) samt Banedanmarks opkrævninger af infrastrukturafgifter i medfør heraf over for DB C.

Ved afgørelse af 8. marts 2016 afviste Jernbanenævnet den del af klagen, der vedrører punkt 1 oven for.

Nærværende vejledende udtalelse vedrører den oven for under punkt 2 nævnte del af klagen.

Ved brev af 16. december 2014 til jernbanevirksomhederne varslede Banedanmark ændring af infrastrukturafgifterne for brug af statens jernbanenet pr. 1. januar 2016, hvori det blandt andet er anført:

"Banedanmark skal med henvisning til § 3, stk. 3 i Bek. nr. 215 af 6. marts 2014 om betaling for brug af statens jernbanenet og om miljøtilskud til godstransport på jernbane hermed varsle jernbanevirksomhederne om, at betalingen af infrastrukturafgifter for brug af statens jernbanenet vil blive ændret pr. 1. januar 2016.

Jernbanenævnet traf den 21. oktober 2013 afgørelse i en klagesag, som en jernbanevirksomhed havde rejst mod Banedanmarks opkrævning af en tonkilometerafgift i 2013. Afgørelsen medførte, at tonkilometerafgiften blev tilsidesat, da Jernbanenævnet ikke fandt det dokumenteret at satsen for tonkilometerafgiften relaterede sig til marginalomkostningerne ved at benytte Banedanmarks infrastruktur og dermed ikke overholdt EU-lovgivningens krav. Den tidligere kilometer- og kapacitetsafgift blev i stedet genindført med virkning fra 1. januar 2013, indtil der måtte træde en bekendtgørelse om infrastrukturafgifterne i kraft, der opfylder EU-lovgivningens bestemmelser.

Transportministeriet har i høringsnotat af 25. februar 2014 tidligere varslet, at tonkilometerafgiften ville blive genindført pr. 1. januar 2015. Banedanmark har i løbet af året arbejdet på at udregne en afgift for brug af statens jernbaneinfrastruktur, der opfylder EU-lovgivningen og dermed kan danne grundlag for udstedelsen af en ny bekendtgørelse herom. Dette arbejde er nu afsluttet. Af førnævnte § 3, stk. 3 fremgår det, at alle ændringer af afgiftssatser, bortset fra løbende prisreguleringer, så vidt muligt skal varsles af Banedanmark mindst 12 måneder inden de pågældende ændringers ikrafttræden. Derfor indføres ændringen af betalingen af infrastruktureafgifter for brug af statens jernbanenet pr. 1. januar 2016.

Banedanmark har valgt at fastlægge en afgiftsmetode og en afgiftssats, som i størst mulig udstrækning lever op til kravet om, at sammenhængen mellem afgiften og den omkostning, der påløber infrastrukturen ved togkørsel, skal kunne dokumenteres. I den forbindelse har det været nødvendigt at se bort fra at indføre en tonkilometersats og -afgift.

Ud fra de data, der er tilgængelige for Banedanmark, indføres derfor pr. 1. januar 2016 en togkilometerafgift med en sats, der baserer sig på de direkte omkostninger ved brugen af infrastrukturen, som kan dokumenteres. Dette vil opfylde EU-lovgivningens krav om, at infrastruktureafgiften skal basere sig på den omkostning, der påløber direkte som følge af togtjenesten. Togkilometerafgiften vil være ens for passager-tog, godstog og materieltog.

Afgiftssatsen fastlægges ud fra Banedanmarks medgåede direkte udgifter til vedligeholdelse i perioden 2009-2020 (der tages afsæt i de officielle tal fra Banedanmarks årsregnskaber 2009-2013 og for perioden 2014-2020 i Banedanmarks bevilling til vedligehold) samt de anslåede, gennemsnitlige kørte togkilometer i samme periode. De direkte udgifter er afgrænset til sporområdet, da det indenfor de øvrige fag ikke på nuværende tidspunkt er muligt direkte at udskille udgiftsposter, som er afhængige af togproduktionen.

Banedanmark har opgjort, at togkilometerafgiften herefter vil udgøre DKK 4,80 (2015-prisniveau) pr. km. Der tages forbehold for, at denne sats kan ændre sig som følge af prisopregning til 2016-prisniveau, eventuelle omregninger etc. Endvidere kan satsen ændre sig som følge af den gennemførelsesretsakt om direkte omkostninger ved brug af jernbaneinfrastruktur, som ifølge EU-direktiv 2012/34 art. 31, stk. 3

skal være vedtaget af EU-Kommissionen inden den 16. juni 2015.

Dato 27. juni 2016
j.nr. JN34-00031

[...]

Broafgifterne påvirkes ikke af ændringerne i afgiftssystemet. Det samme gælder miljøtilskudsordningen, der foreløbigt løber til og med 2017.

Transportministeriet og Banedanmark vil ultimo 2015 udstede nye bekendtgørelser, der udmønter ovenstående ændringer og indeholder den endelige sats for togkilometerafgiften."

DB C har ved mail af 10. marts 2016 til Jernbanenævnet fremsendt kopi af Banedanmarks opkrævninger af 16. februar 2016 vedrørende infrastrukturafgifter for januar 2016 efter bkg. 1357/2015.

Den 27. april 2015 udstedte Banedanmark tillæg til Netredegørelse 2016, som blandt andet indeholder følgende:

"5.1. Varsling om ændring af infrastrukturafgifterne for brug af statens jernbanenet pr. 1. januar 2016

Banedanmark indfører pr. 1. januar 2016 en togkilometerafgift. Togkilometerafgiften udgøres herefter af en sats, der er baseret på direkte dokumenterede omkostninger i forbindelse med brug af infrastrukturen. Afgiftssatsen fastlægges herefter ud fra Banedanmarks medgåede direkte udgifter til vedligeholdelse i perioden 2009-2020 samt de anslåede, gennemsnitlige kørte togkilometer i samme periode.

Kilometerafgiften udgør herefter DKK 4,80 (2015-prisniveau) pr. km. Banedanmark tager forbehold for, at denne sats kan ændre sig som følge af prisopregning til 2016-prisniveau, eventuelle omregninger, lovgivning, etc. Togkilometerafgiften er enslydende for passagertog, godstog og materieltog.

Pr. 1. januar 2016 afskaffes kapacitetsafgiften. Samtidigt indføres en afgiftsfritagelse for kørsel med materieltog udenfor dagtimerne (dvs. i tidsrummet kl. 19.00 – kl. 06.59).

Broafgifterne påvirkes ikke af ændringerne i afgiftssystemet. Det samme gælder miljøtilskudsordningen, der foreløbigt gælder til og med 2017.

Transportministeriet og Banedanmark vil ultimo 2015 udstede nye bekendtgørelser, der udmønter ændringerne og indeholder den endelige sats for togkilometerafgiften.

Jernbanevirksomhederne er blevet varslet om denne ændring af afgiftssystemet ved Banedanmarks brev af 16. december 2014."

Dato 27. juni 2016
j.nr. JN34-00031

Herefter udsendte Banedanmark den 30. oktober 2015 høringsudkast til ny bekendtgørelse om infrastrukturafgifter m.v. for statens jernbanenet, hvorefter fulgte et revideret høringsudkast udsendt 11. november 2015.

DB C fremsendte den 19. november 2015 høringssvar til Banedanmark (ligeledes sendt til Transport- og Bygningsministeriet) med indsigelse imod den varslede nye infrastrukturafgiftsordning. Som indsigelse anførte DB C navnlig, at Banedanmarks varsel af 16. december 2014 (oven for) ikke var tilstrækkeligt klart til at opfylde kravet om, at ændrede afgifter skal varsles mindst 12 måneder forinden. Det anførtes, at Banedanmark ikke havde givet tilstrækkelige oplysninger i relation til, hvorvidt den nye afgift var fastsat på grundlag af beregninger af direkte omkostninger, som opfylder kravene hertil i direktiv 2012/34 og gennemførelsesforordning 2015/909. Blandt andet på denne baggrund anmodede DB C om en nærmere redegørelse for de varslede ændringer af jernbaneinfrastrukturafgifterne.

Den 2. december 2015 blev det offentliggjort, at Banedanmark havde udstedt bkg. 1357/2015. Bekendtgørelsen indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

"§2. Jernbanevirksomheder betaler togkilometerafgift baseret på kørte kilometer. Togkilometerafgiften fastsættes som den omkostning, der påløber direkte som følge af jernbanedriften. For passage af Storebælt og Øresund betales broafgifter. Togkilometerafgifter og broafgifter betegnes samlet infrastrukturafgifter. Satserne for infrastrukturafgifter gældende fra 1. januar 2016 fremgår af bilag 1.

Stk. 2. Banedanmark foretager en gang årligt på baggrund af udviklingen i det generelle pris- og lønindeks en regulering af satserne for infrastrukturafgifter. Beløbene, der herefter vil skulle betales, fastsættes i en bekendtgørelse.

[...]

§ 5. Størrelsen af miljøtilskuddet efter reglerne i Transport- og Bygningsministeriets bekendtgørelse om betaling for brug af statens jernbanenet og om miljøtilskud til godstransport på jernbane m.v. fremgår af bilag 2.

[...]

Bilag 1:

Satser for infrastrukturafgifter i 2016

1. *Togkilometerafgift, bortset fra strækningerne Korsør – Nyborg og Øresundskyst – Svensk grænse, udgør 4,80 DKK pr. kørt togkilometer (ekskl. moms).*

[...]

Bilag 2:

Miljøtilskud

Miljøtilskud udgør fra 1. januar 2016 0,0138 DKK pr. ton transporteret gods pr. km. (ekskl. moms)."

Ved brev af 10. december 2015 til DB C fremsendte Banedanmark bemærkninger til DB C's hørings svar af 19. november 2015, hvori det blandt andet anførtes:

"... at Banedanmark i sit varslingsbrev fra december 2014, i Netredegørelsen 2016 (navnlig i tillægget hertil af 27. april 2015) og i høringsversionen af Netredegørelsen for 2017 mener at have givet tilstrækkeligt detaljerede oplysninger om udregningen af den nye togkilometerafgift."

I klagen gøres det gældende, at oplysningerne i Banedanmarks brev af 16. december 2014 ikke er tilstrækkeligt konkrete til at opfylde kravet om, at ændrede afgiftssatser så vidt muligt skal varsles mindst 12 måneder før de pågældende ændrings ikrafttræden. Jernbanenævnet har tidligere fastslået, at varslingsbestemmelsen er en garantiforskrift. Yderligere henvises til, at varslingen ikke opfylder det detaljeringskrav, som fremgår af bilag IV til direktiv 2012/34.

Det anføres, at Banedanmark ikke har dokumenteret, at satsen for den nye togkilometerafgift er fastsat i overensstemmelse med kravene i gennemførelsesforordning 2015/909. Af forordningens Artikel 3, stk. 4, følger blandt andet, at det på gennemsigtig, fyldestgørende og objektiv vis skal påvises, at afgiften alene er beregnet på grundlag af de i bestemmelsen nævnte typer af direkte omkostninger. I forordningens Artikel 4, stk. 1, litra o, er det præciseret, at der ikke ved beregningen af de direkte omkostninger må medregnes den del af omkostningerne til vedligeholdelse og fornyelse af infrastrukturen, der ikke påløber direkte som følge af jernbanedriften.

Da ændringen af infrastrukturafgifterne efter DB C's opfattelse ikke kan gennemføres som følge af det anførte, kan den varslede reduktion af satsen for miljøtilskud efter DB C's opfattelse heller ikke gennemføres. Dette skyldes, at miljøtilskuddet skal fastsættes ud fra det provenu, som godstogene betaler i togkilometerafgift divideret med det samlede antal støtteberettigede tonkilometer.

Dato 27. juni 2016
j.nr. JN34-00031

For så vidt angår bestemmelsen om årlig indeksregulering, jf. § 2, stk. 2, i bkg. 1357/2015, gøres det gældende, at denne strider imod kravene i direktiv 2012/34, idet indeksregulering efter det generelle løn- og prisindeks ikke er foreneligt med kravet om, at infrastrukturafgiften skal baseres på de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten.

Dato 27. juni 2016
j.nr. JN34-00031

2. Retsgrundlaget

Jernbaneloven¹ indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”§ 21. Transportministeren fastsætter regler om jernbanevirksomhedernes betaling for at benytte statens jernbaneinfrastruktur².

Stk. 2. Transportministeren kan fastsætte regler om en kompensationsordning, der kan understøtte konkurrencemæssig ligestilling af jernbanegodstransport med andre former for godstransport.

[...]

§ 103. Jernbanenævnet varetager tilsyns- og klagefunktioner på jernbaneområdet. Jernbanenævnet kan undersøge sager på eget initiativ eller efter klage.

[...]

Stk. 3. Jernbanenævnet fører tilsyn med konkurrencesituationen på markederne for jernbanetransportydelse med henblik på at undgå en uhensigtsmæssig udvikling i disse markeder og er nationalt tilsynsorgan i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde og regler til gennemførelse heraf [...]

§ 112. Transportministeren kan bemyndige [...] Banedanmark [...] til at udøve ministerens beføjelser i denne lov.

[...]

§ 113 [...]

¹ Jernbanelov nr. 686 af 2015-05-27.

² Forud for vedtagelsen af den nugældende jernbanelov fremgik hjemlerne til fastsættelse af jernbaneinfrastrukturafgifter af § 9, stk. 6, og § 11, stk. 1, i lov om jernbane, jf. lovbekendtgørelse nr. 1249 af 11. november 2010.

Stk. 4. Transportministeren kan fastsætte regler om, at afgørelser og beslutninger kan påklages til Jernbanenævnet, herunder at de afgørelser, der kan påklages til Jernbanenævnet, ikke først kan påklages til anden administrativ myndighed, og at Jernbanenævnets afgørelser ikke kan påklages til anden administrativ myndighed. "

Dato 27. juni 2016
j.nr. JN34-00031

I lovbemærkningerne til jernbanelovens § 103, stk. 3³, er det blandt andet anført:

"Jernbanenævnet fører således blandt andet tilsyn med, at infrastrukturafgifter, der skal betales af jernbanevirksomheder, er i overensstemmelse med direktivet og ikke indebærer forskelsbehandling mellem forskellige jernbanevirksomheder. Tilsynsforpligtelsen indebærer, at Jernbanenævnet kan afgive en vejledende udtalelse, der indeholder nævnets retsopfattelse, og samtidig foreholde den forpligtede (f.eks. infrastrukturforvalteren), hvad denne efter Jernbanenævnets opfattelse på grundlag af gældende ret har pligt til at gøre."

Bekendtgørelsen om Jernbanenævnet indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

"§ 1. Jernbanenævnet behandler klager over afgørelser og beslutninger i medfør af⁴ [...] § 21 i jernbaneloven og regler fastsat i medfør heraf, eller når der i henhold til lov er fastsat regler om klageadgang til Jernbanenævnet. "

Den i klagen omhandlede bkg. 1357/2015 om infrastrukturafgifter, m.v. for statens jernbanenet⁵, er ifølge bekendtgørelsens note 1, fastsat med henblik på gennemførelse af dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde, m.v.

³ LFF 2015-03-11 nr. 162, bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser vedrørende § 103, stk. 3.

⁴ Forud for den nugældende jernbanelov fandtes i § 24c, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 1249 af 11. november 2010 om jernbane, en bestemmelse med lignende ordlyd som den gengivne bestemmelse i den nye bekendtgørelses § 1. I lovbemærkningerne til førnævnte § 24c, stk. 1, var det præciseret, at afgiftsordninger i generelle retsakter fastsat med hjemmel i loven var omfattet af adgangen til at klage til Jernbanenævnet som administrativ klagemyndighed. Dette er ikke gentaget i bemærkningerne til den nugældende jernbanelov.

⁵ De af klagen berørte bestemmelser i den påklagede bkg. nr. 1357/2015 er gengivet nedenfor i afsnit 4.

Direktivet indeholder i artiklerne 30-34 bestemmelser om blandt andet infrastrukturomkostningsregnskaber, afgiftsprincipper, m.v., og artikel 56 indeholder bestemmelser om tilsynsorganets funktioner.

Dato 27. juni 2016
j.nr. JN34-00031

I henhold til direktivets artikel 31, stk. 3, 2. pkt., har Kommissionen udstedt gennemførelsesforordning (EU) 2015/909 af 12. juni 2015 med bestemmelser for beregning af de omkostninger, der påløber direkte som følge af jernbanedriften (herefter "gennemførelsesforordning 2015/909"), jf. bl.a. artiklerne 3-5, hvor til henvises. Gennemførelsesforordning 2015/909 trådte i kraft 1. august 2015.

Transportministeriets tidligere gældende bekendtgørelse nr. 1384 af 15. december 2014 om betaling for brug af statens jernbanenet og om miljøtilskud til godstransport på jernbane (som trådte i kraft den 1. januar 2015) indeholdt en række bestemmelser om Banedanmarks fastsættelse af jernbaneinfrastrukturafgifter svarende til den nugældende bekendtgørelse nr. 1379 af 1. december 2015.

Bekendtgørelsernes § 3, stk. 1, indeholder således blandt andet krav om, at togkilometerafgiften skal fastsættes som den omkostning, der påløber direkte for statens jernbaneinfrastruktur ved et gennemsnitligt togs kørsel. Dernæst indeholder bekendtgørelsernes § 3, stk. 3, krav om, at alle ændringer af afgiftssatser, bortset fra løbende prisreguleringer, så vidt muligt skal varsles 12 måneder inden ikrafttrædelsen. Bekendtgørelsernes § 5 indeholder bestemmelser vedrørende miljøtilskud, herunder at ændringer af satsen herfor kan ske med 1 månedes varsel.

3. Jernbanenævnets sagsbehandling

Ved brev af 1. februar 2016 anmodede Jernbanenævnet Banedanmark om at fremsende de konkrete regnskabsmæssige oplysninger og beregninger, der ligger til grund for den pr. 1. januar 2016 indførte togkilometerafgift. Endvidere blev Banedanmark anmodet om at kommentere klagers indsigelser, herunder blandt andet klagers bemærkninger vedrørende prisregulering af togkilometerafgiften. I den forbindelse anmodede Jernbanenævnet om at få oplyst, hvor mange år Banedanmark påregner at regulere togkilometerafgiftssatsen efter det generelle indeks, før satsen på ny fastsættes på grundlag af marginalomkostningsberegninger.

Ved brev af 29. februar 2016 har Banedanmark fremsendt oplysninger vedrørende grundlaget for fastsættelsen af togkilometerafgiften og i øvrigt kommenteret klagen.

Til spørgsmålet om varslingskravet anføres det, at Banedanmark i brevet af 16. december 2014 har afgivet tilstrækkelige oplysninger til opfyldelse af varslingskravet. DB C kunne i forlængelse af høringsbrevet have anmodet om aktindsigt i Banedanmarks oplysninger om, hvorledes afgiften var udregnet. Banedanmark har imidlertid ikke modtaget en sådan anmodning om aktindsigt.

Dato 27. juni 2016
j.nr. JN34-00031

Vedrørende togkilometerafgiften oplyses det, at denne er fastsat i overensstemmelse med kravene i direktiv 2012/34 og gennemførelsesforordningen. Selvom beregningerne, som ligger til grund for togkilometerafgiften, er udført før gennemførelsesforordningen var udstedt, har Banedanmark været i besiddelse af tidligere høringsudkast til gennemførelsesforordningen og derigennem haft mulighed for at tage højde for kravene.

Endvidere oplyses det, at togkilometerafgiften alene dækker de direkte omkostninger til såkaldt tilstandsbaseret vedligehold på sporområdet, dvs. vedligeholdelsesopgaver, der skal løses for at undgå fejl i anlægget, og som er udløst af, at sporet benyttes. I forhold til de samlede omkostninger til vedligehold af sporområdet er således fratrukket interne omkostninger (såkaldt "afløftning", dvs. lønomkostninger til vedligeholdelsesopgaver) og omkostninger til vedligehold, som ikke er direkte relateret til kørsel (normbaseret vedligehold, dvs. regelmæssige eftersyn med henblik på at opretholde den krævede jernbanesikkerhed) og fejlretning (herunder f.eks. aktiviteter i forbindelse med kabeltyveri og vedligehold som følge af stormskader). Endvidere er fratrukket omkostninger til vedligehold på S-banen. Udregningen af afgiften er sket på grundlag af de omkostninger, der foreligger ifølge Banedanmarks årsrapporter for årene 2009-2013⁶. Dernæst indgår de bevillinger, der er givet til samme direkte omkostninger for årene 2014-2020, og som fremgår af dels finansloven for 2014⁷ samt dels Banedanmarks budget frem til 2020⁸. De nævnte faktiske og for-

⁶ For så vidt angår årsrapporterne henviser Banedanmark til følgende links:

2011-2013: <http://www.bane.dk/publikationer.asp?artikelID=43>.

2010: <http://www.bane.dk/db/filarkiv/9347/110415%20Banedanmarks%20%20E5rsrapport%202010%20-%20Endelig%20udgave%20med%20underskrifter.pdf>.

2009: <http://www.bane.dk/db/filarkiv/6581/Aarsrapport2009.pdf>.

⁷ Banedanmark henviser til finanslovens § 28.63.05, jf. følgende link: <http://www.fm.dk/publikationer/2014/finanslov-for-finansaaret-2014>.

⁸ Endvidere henviser Banedanmark til dokumentet "Økonomisk ramme til fornyelse og vedligehold af jernbanen 2015-2020", jf. bilag C til Banedanmarks skrivelse af 29. februar 2016 til Jernbanenævnet.

ventede direkte omkostninger for 2009-2020 er sammenlagt og dernæst divideret med togkilometrene for samme periode opgjort som de realiserede togkilometer i årene 2009-2013 samt fremskrivninger for årene 2014-2020.

Dato 27. juni 2016
j.nr. JN34-00031

De fem væsentligste poster under tilstandsbaseret vedligeholdelse af sporområdet er:

- Skinneudskiftninger.
- Udskiftning af sveller i sporskifter.
- Udskiftning af vitale delkomponenter i sporskifter.
- Maskinel justering af skinner, som ligger forkert.
- Strækingsjustering, som skal gennemføres for at undgå skinne deformationer.

Ved fastsættelsen af togkilometerafgiften er der ikke sondret mellem gods- og passagertrafik, da det ikke har været muligt for Banedanmark at opgøre forskellen i slid af sporet for henholdsvis passager- og godstransport.

På baggrund af det anførte har Banedanmark opgjort vedligeholdelsesomkostningerne som anført i nedenstående tabel 1:

Tabel 1. Vedligeholdelsesomkostninger

Vedligehold (mio. DKK PL 2015 ⁹)	2009-2013	2014-2020	2009-2020
Årsrapport Spor ¹⁰	2.492 ¹¹	2.728 ¹²	5.220
Norm Total ¹³	-299	-379	-679
Fejlretning Total ¹⁴	-198	-256	-455
Afløftning Total ¹⁵	-258	-179	-436
Tilstand kun S-banen ¹⁶	-174	-359	-533

⁹ Omkostningsposterne i tabellen er omregnet til 2015 priser.

¹⁰ Udgifter til vedligehold af sporområdet.

¹¹ Posterne "Årsrapport Spor" findes i Banedanmarks årsrapporter for de enkelte år. Der er således tale om realiserede omkostninger.

¹² Bevillinger til direkte vedligehold af sporområdet i henhold til finansloven for 2014 samt i Banedanmarks budget frem til 2020.

¹³ Såkaldt "normbaseret vedligehold", dvs. vedligehold i form af regelmæssige eftersyn, som skal udføres for at opretholde den krævede jernbanesikkerhed.

¹⁴ Særlige fejlretninger som f.eks. reparationer efter kabeltyveri og efter stormskader.

¹⁵ Lønomsomkostninger til vedligeholdelsesopgaver.

¹⁶ Vedligeholdelsesudgifterne til sporene på S-banen.

Direkte Vedligehold	1.564	1.554	3.118
----------------------------	-------	-------	-------

Kilde: Excelfil fremsendt af Banedanmark af 9. maj 2016.

Dato 27. juni 2016
j.nr. JN34-00031

Eksempelvis er omkostningsposterne for 2012, som indgår i ovenstående tabel 1, beregnet som vist i nedenstående tabel 2.

Tabel 2. Beregning af vedligeholdelsesomkostninger 2012.

Vedligehold (mio. DKK)	2012	2012 PL-2015
Årsrapport Spor	454,2	469
Norm Total	31	32
Fejlretning Total	30	30
Afløftning Total	47	48
Tilstand kun S-banen	41	43
Direkte Vedligehold	305	317

Kilde: Banedanmark's Årsrapport 2013 og excel fil fremsendt af Banedanmark af 9. maj 2016. Som følge af afrundinger er der mindre afvigelser for enkelte tal i tabellen i forhold til de af Banedanmark fremsendte tal.

De samlede direkte vedligeholdelsesomkostninger i perioden 2009-2020 udgør ca. 3,1 mia. DKK, jf. tabel 1, svarende til gennemsnitligt ca. 260 mio. DKK pr. år.

Det gennemsnitlige antal togkilometer i samme periode er ca. 54 millioner kilometer pr. år.

På denne baggrund har Banedanmark fastsat togkilometerafgiftssatsen til 4,8 DKK pr. kilometer for gods- og passagertog i 2015 prisniveau, jf. tabel 3:

Tabel 3. Beregning af baneafgifter. DKK/km.

Baneafgifter	2009-2013	2014-2020	2009-2020
Vedligehold af spor, direkte omkostninger (mio. DKK). Gennemsnit pr. år.	312,7	222,0	259,8
Togkilometre (mio. km.). Gennemsnit pr. år.	52,1 ¹⁷	55,7	54,2
Baneafgift (DKK/km.) PL-2015	6,0	4,0	4,8

Dato 27. juni 2016
j.nr. JN34-00031

Kilde: Excelfil fremsendt af Banedanmark af 9. maj 2016.

Banedanmark oplyser, at det umiddelbart er intentionen at fastholde den nævnte sats for kilometerafgiften frem til og med 2020, dog med årlige pristalsreguleringer efter udviklingen i det generelle pris- og lønindeks, medmindre Banedanmark i den mellemliggende periode konstaterer væsentlige ændringer i udviklingen af de direkte omkostninger (f.eks. som følge af ibrugtagning af ny infrastruktur, eller f.eks. ved mulighed for at dokumentere andre slags direkte omkostninger) eller som følge af ændrede krav vedrørende metoden til udregning af de direkte omkostninger.

Efter anmodning har Banedanmark ved mail af 14. april 2016 fremsendt et excel-regneark, som blandt andet indeholder specifikationer af, hvorledes ovennævnte udgifter til direkte vedligehold er sammenlagt, jf. tabel 4-10:

Tabel 4. Vedligeholdelsesomkostninger 2009-2013. Mio. DKK

Vedligeholdelsesomkostninger 2009-2013 (PL-2015)	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2013
Årsrapport Spor	534	514	488	469	487	2.492
Norm Total	-136	-52	-37	-32	-43	-299
Fejlretning Total	-53	-47	-35	-30	-32	-198
Afløftning Total	-50	-53	-49	-48	-59	-258
Tilstand kun S-banen	-40	-14	-39	-43	-38	-174
Direkte Vedligehold	256	349	328	317	314	1.564

Kilde: Excelfil fremsendt af Banedanmark af 9. maj 2016.

¹⁷ Der er her tale om realiserede antal togkilometer. De samlede antal årlige togkilometer indrapporteres af Banedanmark til Danmarks Statistik. Antal togkilometer bliver offentliggjort i Statistikbanken i tabellen BANE31:

<http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280>

Tabel 5. Vedligeholdelsesomkostninger 2014-2020. Mio. DKK

Vedligeholdelsesomkostninger 2014-2020 (PL-2015)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
Årsrapport Spor	415	391	391	390	391	374	376	2.728
Norm Total	-58	-54	-54	-54	-54	-52	-52	-379
Fejlretning Total	-39	-37	-37	-37	-37	-35	-35	-256
Afløftning Total	-27	-26	-26	-25	-26	-24	-25	-179
Tilstand kun S-banen	-55	-52	-51	-51	-51	-49	-50	-359
Direkte Vedligehold	236	223	223	222	223	213	214	1.554

Kilde: Excelfil fremsendt af Banedanmark af 9. maj 2016.

Excel-regnearket indeholder endvidere følgende oplysninger om, hvorledes udgifterne "Årsrapport spor" i ovennævnte skemaer er fremkommet ved prisopregninger af tallene fra Banedanmarks årsrapporter og budgetter til 2015 prisniveau (PL-2015 beregninger):

Tabel 6. Forbrugerpriser til prisopregning af vedligeholdelsesomkostninger

År	Årlig stigning i pct.	Indeks-ering	Faktor for prisopregning til PL-2015
2004	1,2	100,00	1,23
2005	1,8	101,80	1,21
2006	1,9	103,73	1,19
2007	1,7	105,50	1,17
2008	3,4	109,08	1,13
2009	1,3	110,50	1,11
2010	2,3	113,04	1,09
2011	2,8	116,21	1,06
2012	2,4	119,00	1,03
2013	0,8	119,95	1,03
2014	0,9	121,03	1,02
2015	1,6	122,97	1,00

Kilde: Excelfil fremsendt af Banedanmark af 9. maj 2016.

Tabel 7. Vedligeholdelsesomkostninger spor (mio. DKK), jf. Banedanmarks årsrapporter (årets priser)

	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Årsrapport Spor	480	473	461	454	475	2.343

Kilde: Excelfil fremsendt af Banedanmark af 9. maj 2016.

Tabel 8. Vedligeholdelseskostninger spor (mio. DKK), jf. Banedanmarks årsrapporter (PL-2015)

	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Årsrapport Spor	534	514	488	469	487	2.492

Kilde: Excel-fil fremsendt af Banedanmark af 9. maj 2016.

Tabel 9. Vedligeholdelseskostninger spor (mio. DKK), jf. forudsætninger P2020 (PL-2014)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
P2020 spor	408	385	385	384	385	368	370	2.685

Kilde: Excel-fil fremsendt af Banedanmark af 9. maj 2016.

Tabel 10. Vedligeholdelseskostninger spor (mio. DKK), jf. forudsætninger P2020 (PL-2015)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
P2020 spor	415	391	391	390	391	374	376	2.728

Kilde: Excel-fil fremsendt af Banedanmark af 9. maj 2016.

Ved mail af 14. april 2016 har Jernbanenævnet fremsendt Banedanmarks mail af s.d. med ovennævnte oplysninger til DB C med anmodning om eventuelle bemærkninger.

DB C har herefter ved brev af 19. april 2016 anført, at Banedanmark ikke havde fremlagt tilstrækkelig dokumentation for afgiftsfastsættelsen, herunder at der manglede underliggende dokumentation for omkostningstal samt for antal togkilometer.

Banedanmark fremsendte herefter den 9. maj 2016 en udvidet Excel-fil med supplerende data vedrørende de realiserede omkostninger, som indgår i ovenstående beregning af direkte vedligeholdelsesudgifter. I forhold til den tidligere fremsendte Excel-fil, er der tilføjet separate regneark med dokumentation for beregningen af omkostningsposterne "Norm Total", "Fejlretning Total", "Afløftning Total" og "Tilstand kun S-banen".

Eksempelvis indeholder excel-filens ark "Data behandlet" beskrivelser af, hvorledes de enkelte omkostningsposter er fremkommet, idet det blandt andet er anført:

"Fejlretning udgøres af de omkostninger, der er direkte kontret som sådanne. Tilsvarende gør sig gældende for normarbejder.

De eventuelle øvrige typer, der har eksisteret over perioden, er alle placeret under tilstandsarbejder, da de i overvejende grad antages at ville tilhøre denne type."

Som et andet eksempel kan nævnes, at Excel-filens ark "Raw 2009" indeholder udtræk fra Banedanmarks regnskabssystem, som viser de enkelte udgifter, som indgår i omkostningsposterne "Fejlretning Total", "Norm Total" og "Tilstand kun S-banen" (udgifterne hørende til sidstnævnte er markeret med gult).

Dato 27. juni 2016
j.nr. JN34-00031

Den 17. maj 2016 fremsendte Jernbanenævnet førnævnte oplysninger modtaget fra Banedanmark den 9. maj 2016 med anmodning om DB C's eventuelle supplerende bemærkninger.

Ved brev af 31. maj 2016 har DB C herefter blandt andet anført, at Banedanmark ikke har foretaget en tilstrækkelig klar sondring mellem de udgifter, som medregnes (udgifter til tilstandsbaseret vedligehold) og de øvrige udgifter, som fratrækkes. Det anføres således, at det ikke er tilstrækkeligt, at Banedanmark blot "*i overvejende grad antager*" at udgifter kan henføres under tilstandsbaseret vedligehold. Endvidere anføres det, at der ikke i de enkelte ark i excel-filen med udtræk af udgifter er tilstrækkelige specifikationer af, hvad de enkelte kategorier af udgifter dækker over, ligesom det ikke er muligt at se, hvad de enkelte udgifter helt præcist vedrører. Yderligere anføres det, at der ikke foreligger tilstrækkelig dokumentation for de omkostninger, som vedrører årene 2014-2020¹⁸.

4. Jernbanenævnets bemærkninger og vejledende udtalelse

4.1. Sagen er ikke omfattet af Jernbanenævnets kompetence som administrativ klagemyndighed men behandles som tilsynssag

DB C har til støtte for den oven for i afsnit 1, punkt 2 nævnte del af klagen gjort gældende, at selve afgiftsordningen i Banedanmarks bkg. 1357/2015 ikke er lovlig – herunder fordi det ikke er dokumenteret, at afgiftssatserne heri er fastsat i overensstemmelse med EU-lovgivningens marginalomkostningsprincip.

Denne del af klagen drejer sig således om selve afgiftsordningen i bkg. 1357/2015 og vedrører dermed en generel retsakt.

Jernbanenævnet har ved tidligere afgørelser¹⁹ lagt til grund, at afgiftsordninger i generelle retsakter udstedt med hjemmel i den tidligere gældende jernbanelov var omfattet af nævnets kompetence som administrativ klagemyndighed.

¹⁸ Dvs. de budgetterede udgifter, idet de ikke var realiserede på beregningstidspunktet. Note 7-8 oven for indeholder henvisninger og links til de pågældende oplysninger.

¹⁹ Senest ved Jernbanenævnets afgørelse af 28. november 2014 i sag JN34-00018.

Dette skete med henvisning til lovbemærkningerne til klagebestem-
melsen i den dagældende jernbanelovs § 24c, stk. 1.

Dato 27. juni 2016
j.nr. JN34-00031

En sådan bestemmelse findes ikke i den nugældende jernbanelov, idet
en bestemmelse med lignende ordlyd nu i stedet fremgår af § 1, stk.
1, i bekendtgørelsen om Jernbanenævnet.

I lovbemærkningerne til den nugældende jernbanelov er det ikke an-
ført, at afgiftsordninger i bekendtgørelser udstedt med hjemmel i lo-
ven skulle være omfattet af Jernbanenævnets kompetence som admi-
nistrativ klagemyndighed.

Det er derimod alene i lovbemærkningerne nævnt, at Jernbanenævnet
vil kunne tage stilling til sådanne afgiftsordninger i nævnets egenskab
af tilsynsmyndighed.

Efter § 1, stk. 1, i bekendtgørelsen om Jernbanenævnet kan der kla-
ges til Jernbanenævnet som administrativ klagemyndighed over
blandt andet afgørelser og beslutninger truffet i medfør af regler om
jernbanevirksomhedernes betaling for at benytte statens jernbanein-
frastruktur fastsat i medfør af lovens § 21. Jernbanenævnet finder, at
§ 1, stk. 1, i bekendtgørelsen om Jernbanenævnet efter sin ordlyd ik-
ke kan fortolkes således, at selve regeludstedelsen også er omfattet
af Jernbanenævnets kompetence som administrativ klagemyndighed.

Banedanmarks senere opkrævninger – herunder opkrævningen af 16.
februar 2016 vedrørende infrastrukturafgifter for januar 2016 – udlø-
ste på denne baggrund ikke frist for at klage til Jernbanenævnet som
administrativ klagemyndighed over selve afgiftsordningen i bkg.
1357/2015, men alene klagefrist i relation til selve opkrævningen –
herunder hvorvidt opkrævningen eventuelt måtte indeholde forkerte
beregninger i forhold til bestemmelserne og afgiftssatsen i bkg.
1357/2015.

Der er ikke i nærværende sag klaget over, at opkrævningen af 16.
februar 2016 skulle være forkert beregnet i forhold til bestemmelser-
ne eller afgiftssatsen i bkg. 1357/2015.

Sammenfattende er sagen på baggrund af det anførte ikke omfattet af
Jernbanenævnets kompetence som administrativ klagemyndighed.

I medfør af jernbanelovens § 103, stk. 3, fører Jernbanenævnet imid-
lertid tilsyn med overholdelsen af direktiv 2012/34 samt reglerne til
gennemførelse heraf. I den forbindelse fører Jernbanenævnet således
blandt andet tilsyn med direktivets bestemmelser om fastsættelse af
jernbaneinfrastrukturafgifter, bestemmelserne herom i gennemførel-
sesforordning 909/2015 samt kravene til afgiftsfastsættelsen i Trans-
port- og Bygningsministeriets bekendtgørelse om betaling for brug af
statens jernbanenet, jf. nu bkg. 1379/2015.

Som nævnt i lovbemærkningerne til jernbanelovens § 103, stk. 3, kan Jernbanenævnet i forbindelse med sådanne tilsyn afgive vejledende udtalelser om sin retsopfattelse med hensyn til fortolkning af de nævnte regler og i den forbindelse foreholde berørte parter – herunder blandt andet Banedanmark – hvorledes disse efter nævnets opfattelse er forpligtede til at forholde sig.

Dato 27. juni 2016
j.nr. JN34-00031

Tilsynet med fastsættelse af jernbaneinfrastrukturafgifter hører til blandt Jernbanenævnets centrale myndighedsopgaver og den foreliggende sag rummer spørgsmål, om Banedanmark – blandt andet som opfølgning på tidligere afgørelser fra Jernbanenævnet – ved den med virkning fra 1. januar 2016 gennemførte omlægning af afgiftssystemet har iagttaget de gældende krav.

Jernbanenævnet har på dette grundlag behandlet sagen som tilsynsmyndighed i medfør af jernbanelovens § 103, stk. 3, og i den forbindelse at afgivet nærværende vejledende udtalelse om de i sagen rejste spørgsmål.

4.2. Varsling

Efter den tidligere gældende bkg. 1107/2012, § 3, stk. 3, skulle alle ændringer af jernbaneinfrastrukturafgiftssatser, bortset fra løbende prisreguleringer, så vidt muligt varsles af Banedanmark mindst 12 måneder inden de pågældende ændringers ikrafttræden.

Tilsvarende bestemmelser om 12 måneders varsel findes i de senere bekendtgørelser, som har erstattet bkg. 1107/2012, jf. § 3, stk. 3, i bkg. 1384/2014 (som trådte i kraft og erstattede bkg. 1107/2012 pr. 1. januar 2015) samt herefter § 3, stk. 3, i bkg. 1379/2015 (som trådte i kraft og erstattede bkg. 1384/2014 pr. 1. januar 2016).

Ved det oven for citerede brev af 16. december 2014 til jernbanevirksomhederne varslede Banedanmark, at jernbaneinfrastrukturafgiftsordningen ville blive ændret pr. 1. januar 2016, hvor kilometer- og kapacitetsafgifterne ville blive erstattet af en ens togkilometerafgift for passagertog, godstog og materieltog på DKK 4,80 pr. km., at ændringen gennemførtes med henblik på opfyldelse af kravet om, at afgiften skal baseres på dokumenterbare direkte omkostninger ved brugen af infrastrukturen, samt at arbejdet med at beregne en ny afgift på dette grundlag var afsluttet og havde ført til førnævnte nye sats.

Jernbanenævnet finder, at Banedanmarks varslingsbrev af 16. december 2014 med førnævnte indhold opfylder ovennævnte krav om varsling af ændrede jernbaneinfrastrukturafgiftssatser.

Der er ikke grundlag for at fortolke varslingsbestemmelsen udvidende således, at Banedanmark i forbindelse varslingen også skulle have

fremlagt alle de oplysninger om metoden for og de konkrete beregninger, som lå til grund for den nye afgiftsordning.

Dato 27. juni 2016
j.nr. JN34-00031

DB C kunne have anmodet Banedanmark om aktindsigt i sådanne oplysninger i umiddelbar forlængelse af varslingsbrevet, såfremt DB C ønskede nærmere at vurdere, hvorvidt den nye afgiftssats var fastsat på grundlag af de korrekte oplysninger og beregninger af marginalomkostninger, m.v.

Sammenfattende finder Jernbanenævnet efter det anførte, at Banedanmark har overholdt ovennævnte krav om varslingsforud for den pr. 1. januar 2016 gennemførte ændring af infrastrukturafgiftsordningen – herunder at Banedanmark har afgivet de fornødne oplysninger i forbindelse med varslingsforud.

4.3. Grundlaget for togkilometerafgiften

Efter bkg. 1379/2015 om betaling for brug af statens jernbanenet, m.v., § 3, stk. 1, skal togkilometerafgiften fastsættes som den omkostning, der påløber direkte for statens jernbaneinfrastruktur ved et gennemsnitligt togs kørsel.

Lignende bestemmelser med krav om fastsættelse af satserne for jernbaneinfrastrukturafgifter på grundlag af beregninger af direkte omkostninger fandtes i foregående bekendtgørelser, jf. § 3, stk. 1, i bkg. 1384/2014, samt § 3, stk. 1, i bkg. 1107/2012.

Nærmere bestemmelser om beregning af de omkostninger, der påløber direkte som følge af jernbanedriften er fastsat i gennemførelsesforordning 2015/909.

Banedanmarks opgørelser af realiserede omkostninger for perioden 2009-2013 er foretaget med udgangspunkt i omkostningsposterne "Årsrapport Spor" i Banedanmarks årsrapporter for de nævnte år.

Herfra har Banedanmark for det første fratrukket den del af omkostningerne, som vedrører S-banen, idet togkilometerafgiften ikke opkræves for kørsel på S-banen.

Yderligere har Banedanmark fratrukket omkostningsposterne "Norm Total", dvs. udgifterne til de regelmæssige sporeftersyn, som skal udføres for at opretholde den krævede jernbanesikkerhed, samt omkostningsposterne "Afløftning Total", dvs. lønomkostninger til sporvedligeholdelsesopgaver. Fratrækningen af disse to typer udgifter er nødvendig for at iagttage kravet om, at der ikke må medregnes faste omkostninger, som er uafhængige af de enkelte togbevægelser, jf. gennemførelsesforordning 2015/909, artikel 4, stk. 1, litra a.

Endelig har Banedanmark fratrukket omkostningsposterne "Fejlretning Total", dvs. udgifter til fejlretninger som f.eks. ved kabeltyveri eller

stormskader, m.v. Fratrækningen af denne type udgifter er nødvendig for at iagttage kravet om, at der ikke må medregnes omkostninger i forbindelse med enkelttilfælde af ulykker og driftsafbrydelser, jf. gennemførelsesforordning 2015/909, artikel 4, stk. 1, litra j.

Dato 27. juni 2016
j.nr. JN34-00031

Som oplyst af Banedanmark lægger Jernbanenævnet til grund, at de udgifter, som er medregnet - efter at førnævnte poster er fratrukket - er udgifter til vedligeholdelsesopgaver der skal løses for at undgå fejl, som er udløst af, at sporet benyttes, og at dette i det væsentlige udgøres af udgifter til udskiftninger af skinner, sveller i sporskifter og delkomponenter i sporskifter samt justeringer af skinner og strækningsjusteringer.

Der er herved tale om en del af de omkostningskategorier, som kan medtages ved beregningen af direkte omkostninger, jf. gennemførelsesforordning 2015/909, artikel 3, stk. 4, litra b, hvorefter der kan medregnes omkostninger til "sporskifter og sporskæringer, m.v. som er udsat for slid som følge af jernbanedriften".

På denne baggrund findes Banedanmark i fornødent omfang at have dokumenteret de realiserede direkte sporvedligeholdelsesudgifter for perioden 2009-2013, som indgår i beregningerne.

Det fremgår af gennemførelsesforordning 2015/909, artikel 3, stk. 5, at beregningerne af direkte omkostninger kan baseres på betalinger, som infrastrukturforvalteren har foretaget eller forventer at foretage over en given periode.

Med hensyn til de budgetterede udgifter til direkte sporvedligeholdelse for perioden 2014-2020, bemærkes, at disse fremgår af Banedanmarks officielle budgetterede udgifter dertil²⁰ på beregningstidspunktet. I øvrigt bemærkes, at de gennemsnitlige årlige budgetterede udgifter til direkte sporvedligeholdelse for den nævnte periode er lavere end de gennemsnitlige realiserede udgifter til direkte sporvedligeholdelse for perioden 2009-2013.

Jernbanenævnet finder på denne baggrund - og idet der i øvrigt henvises til oplysningerne i Banedanmarks notat af 29. februar 2016 samt oplysningerne fremsendt ved Banedanmarks mails af 14. april 2016 samt 9. maj 2016 - at Banedanmark i fornødent omfang har dokumenteret og redegjort for størrelsen af afholdte og forventede direkte sporvedligeholdelsesomkostninger for perioden 2009-2020, herunder at der er tale om omkostninger opgjort inden for de rammer, som er fastlagt ved gennemførelsesforordning 2015/909, artikel 3-4.

Endelig har Banedanmark beregnet de gennemsnitlige direkte omkostninger pr. togkilometer for perioden 2009-2020 ved at dividere de

²⁰ Se henvisninger hertil i note 7-8 oven for.

direkte omkostninger med antallet af togkilometer for perioden. Dermed er beregningen foretaget i overensstemmelse med den ved gennemførelsesforordning 2015/909, artikel 5, stk. 1, foreskrevne metoder.

Beregningen viser en gennemsnitlig direkte omkostning på DKK 4,80 pr. togkilometer svarende til den ved bkg. 1357/2015, § 2, stk. 1, jf. bilag 1, punkt 1, fastsatte sats.

På baggrund af det anførte finder Jernbanenævnet sammenfattende, at Banedanmark i fornødent omfang har dokumenteret, at satsen på DKK 4,80 for togkilometerafgiften er fastsat på grundlag af beregninger af de omkostninger, der påløber direkte som følge af jernbanedriften.

4.4. Pristalsregulering

Det er forudsat i bkg. 1357/2015, § 2, stk. 2, at satsen på DKK 4,80 for togkilometerafgiften efterfølgende skal reguleres årligt efter udviklingen i det generelle pris- og lønindeks.

Jernbanenævnet har tidligere taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt prisregulering af jernbaneinfrastrukturafgifter efter det generelle pris- og lønindeks er foreneligt med kravet om fastsættelse af afgifterne efter marginalomkostningsberegninger, jf. nævnets afgørelse af 28. november 2014 (sag JN34-00018).

I den forbindelse udtalte nævnet blandt andet, at det måtte forudsættes, at den nævnte prisregulering alene sker i forhold til satser, som med nærmere definerede begrænsede antal års mellemrum genberegnes i overensstemmelse med kravene til beregning af de omhandlede marginale omkostninger, og at der ikke foreligger bestemte grunde til at antage, at prisudviklingen for de omhandlede udgifter afviger væsentligt i forhold til det generelle indeks.

Banedanmark har ved ovennævnte brev af 29. februar 2016 oplyst, at eftersom datagrundlaget for beregningen af den ved bkg. 1357/2015 fastsatte sats for togkilometerafgiften dækker perioden frem til 2020, kan satsen tænkes fastholdt - med tillæg af almindelige prisreguleringer efter det generelle pris- og lønindeks - frem til og med 2020, medmindre der forinden er sket væsentlige ændringer i de direkte omkostninger eller der måtte komme ændrede krav til beregningsmetoden.

Jernbanenævnet finder, at prisregulering af satsen for togkilometerafgiften inden for førnævnte forudsætninger og rammer - som beskrevet af Banedanmark - er foreneligt med de gældende krav til afgiftsfastsættelsen herunder kravene i relation til, at satsen skal være fast-

sat på grundlag af marginalomkostningsberegninger.

Dato 27. juni 2016
j.nr. JN34-00031

*

Denne vejledende udtalelse offentliggøres på Jernbanenævnets hjemmeside.

På Jernbanenævnets vegne



Line Kornerup
Nævnshormand