

Afgørelse

i klage fra Carlsberg Danmark A/S 17. januar 2013 til Jernbanenævnet vedrørende Trafikstyrelsens afgørelse om godkendelse af takster for løft af containere og løft af trailere på kombiterminalerne i Høje Tåstrup og Taulov for året 2013.

Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S
Telefon 6093 4800
Fax 7221 8888
info@jernbanenaevnet.dk
www.jernbanenaevnet.dk

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

Klage fra: Carlsberg Danmark A/S ved advokat Anders Bendtsen, Lind Advokataktieselskab, Ved Vesterport 6, 2. sal, 1612 København V. Klagen er sendt til Jernbanenævnet den 17. januar 2013.

Klage over: Trafikstyrelsens afgørelse af 19. december 2012 truffet efter § 8 i kombiterminalbekendtgørelsen¹, hvorefter kombiterminalers takster skal godkendes af Trafikstyrelsen. Ved afgørelsen godkendte Trafikstyrelsen ansøgte takster for henholdsvis løft af containere og løft af trailere på kombiterminalerne i Høje Tåstrup og Taulov for året 2013.

Klagesagens parter: Carlsberg Danmark A/S, Vesterfælledvej 100, 1799 København V.

DB Schenker Rail Danmark Services A/S og DB Schenker Rail Scandinavia A/S, begge Spotorno Allé 12, 2630 Taastrup.

Nævnets behandling af sagen: Jernbanenævnet har på sit møde den 19. april 2013 behandlet sagen og vedtaget nedenstående.

Nævnets sammensætning under sagens behandling var følgende:

Nævnensformand: Direktør Torben Sørensen.

Nævnensmedlemmer: Dekan, lektor Troels Østergaard Sørensen, prodekan, professor Per Baltzer Overgaard, kontorchef Jacob Schaumburg-Müller, chefkonsulent Martin Salamon og lektor Alex Landex.

¹ Bekendtgørelse nr. 168 af 3. marts 2009 om modtagepligt på kombiterminaler som ændret ved bekendtgørelse nr. 248 af 30. marts 2009.

Nævnets afgørelse: Jernbanenævnet ophæver i medfør af jernbanelovens § 24c² Trafikstyrelsens afgørelse af 19. december 2012 og hjemviser spørgsmålene om godkendelse af takster for henholdsvis løft af containere og løft af trailere på kombiterminalerne i Høje Tåstrup og Taulov for året 2013 til fornyet behandling hos Trafikstyrelsen.

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

1. Klagen

Advokat Anders Bendtsen har på vegne af Carlsberg Danmark A/S (Carlsberg) ved brev af 17. januar 2013 klaget til Jernbanenævnet over Trafikstyrelsens afgørelse af 19. december 2012 truffet over for DB Schenker Rail Danmark Services A/S (DB SRDS) om godkendelse af takster for løft af trailere og løft af containere for året 2013 på de af terminaloperatøren DB Schenker Rail Scandinavia A/S (DB SR) drevne kombiterminaler i Taulov og Høje Tåstrup.

Klagen omhandler, at Trafikstyrelsen ved afgørelsen har godkendt differentierede takster for de nævnte to former for løft, idet den godkendte takst for løft af containere udgør 240 kr. pr. løft, hvorimod den godkendte takst for løft af trailere på 325 kr. pr. løft.

Carlsberg anvender trailere omfattet af sidstnævnte takst.

I klagen gøres det gældende, at Trafikstyrelsens afgørelse om godkendelse af de to takster er ugyldig og forkert, idet den er truffet på et ufuldstændigt grundlag.

Til støtte herfor anføres for det første, at der ikke er nogen eller blot en marginal forskel på den tid, det tager at håndtere en trailer i forhold til den tid, det tager at håndtere en almindelig container. Carlsberg henviser navnlig til tidligere fremsendte filmoptagelser til støtte for, at den tid, som medgår ved løft af de omhandlede trailere samlet set er mindre end ved containerløft.

Det anføres, at den faktiske tid, som medgår ved et containerløft, er 5 minutter og 27 sekunder. Carlsberg gør for ca. 40% af tilfældene brug af såkaldt Huckepack trailere. Løft af disse tager ifølge filmoptagelserne angiveligt 5 minutter og 45 sekunder. I de øvrige 60% af tilfældene gør Carlsberg brug af såkaldte Megapack trailere, hvor løft af disse angiveligt ifølge filmoptagelserne alene tager 4 minutter og 15 sekunder.

Dernæst gør Carlsberg til støtte for klagen gældende, at den godkendte takst for trailerløft ligger væsentligt over markedsprisen og ikke afspejler de omkostninger, som under normale omstændigheder medgår i forbindelse med de omhandlede trailerløft. Ligeledes gøres det gældende, at den godkendte takst

² Lovbekendtgørelse nr. 1249 af 11. november 2010 om jernbane som ændret ved L 2012-06-18 nr. 612 og L 2012-06-18 nr. 613.

for containerløft er højere end markedsprisen. Disse anbringender om prisdiskriminering og overprisning er i det væsentlige identiske med de anbringender, som blev gjort gældende i den tidligere lignende sag, JN34-00002 (omtalt neden for i afsnit 5) i hvilken Jernbanenævnet den 25. november 2011 traf afgørelse om hjemvisning.

Endvidere anføres det til støtte for ugyldighedspåstanden, at Trafikstyrelsens afgørelse af 19. december 2012 ikke er fremsendt til Carlsberg, og at der ikke er meddelt Carlsberg klagevejledning i forbindelse med afgørelsen.

Yderligere anføres det til støtte for ugyldighedspåstanden, at bestemmelsen i kombiterminalbekendtgørelsens § 8, stk. 3, ikke er overholdt. Efter denne bestemmelse skal terminaloperatøren forud for ansøgningen om takstgodkendelse høre eksisterende og potentielle brugere om forslaget til takster. Dokumentation for denne høring samt resultatet heraf skal dernæst efter bestemmelsen vedlægges ansøgningen om takstgodkendelse til Trafikstyrelsen.

Endelig gør klageren gældende, at der bør foranstalles syn- og skøn og derigennem tilvejebringes en syn- og skønsrapport som dokumentation for tidsforbrug og omkostningsforhold i forbindelse med de omhandlede løft.

2. Sagsfremstilling og den påklagede afgørelse om takster for 2013

Klageren, Carlsberg, benytter de af terminaloperatøren DB SR drevne kombiterminaler i Høje Tåstrup og Taulov.

På kombiterminalerne foregår der – som en del af de af terminaloperatøren leverede serviceydelser – blandt andet såkaldte løft mellem forskellige transportformer.

I den forbindelse får Carlsberg foretaget løft af trailere fra togvogne til jorden eller løft af trailere fra jorden til togvogne.

Carlsberg bliver faktureret for trailerløftene på kombiterminalerne af DB SRDS for de af DB SR foretagne løft i overensstemmelse med de takster, som DB SRDS på vegne af DB SR har fået godkendt af Trafikstyrelsen.

DB SR er således produktionsselskab, som leverer transportydelser, der formidles af salgsselskabet DB SRDS.

Efter det oplyste er de to selskaber sidestillede datterselskaber af DB Schenker Rail Deutschland GmbH.³

³ Kilde: http://www.rail.dbschenker.dk/rail-danmark-dk/start/schenker_rail/virksomhedsprofil.html.

I relation til nærværende sag betragtes de to selskaber som samme enhed, idet begge selskaber anses som ansøger i forhold til de i nærværende sag omhandlede spørgsmål om takstgodkendelse.

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

DB SR driver endvidere som jernbanevirksomhed togdrift, herunder togdrift til og fra kombiterminalerne.

Kombiterminaloperatørers takster for kombiterminalernes serviceydelser fastsættes for et år ad gangen og skal godkendes af Trafikstyrelsen efter forudgående ansøgning herom, jf. kombiterminalbekendtgørelsens § 7, stk. 4, og § 8, stk. 1.

De takst kategorier for serviceydelser, som skal godkendes, er fastlagt i bekendtgørelsens bilag 2. De i nærværende sag omhandlede løft fremgår begge af dette bilag under "Takst G".

Den 6. september 2012 foretog DB SRDS den i henhold til kombiterminalbekendtgørelsens § 8, stk. 3, foreskrevne høring af kombiterminalernes brugere om forslagene til takster for kombiterminalernes serviceydelser for året 2013.

Ansøgningen om godkendelse af takster for 2013 for kombiterminalerne Taulov og Høje Tåstrup blev indgivet til Trafikstyrelsen den 28. september 2012. I ansøgningen er oplyst om den forud herfor gennemførte høring af brugerne om takstforslagene, og ansøgningen er vedlagt en liste over i alt 35 virksomheder, som oplyses at være blevet hørt i den forbindelse, herunder Carlsberg. Dernæst fremgår det, at høringen gav anledning til 3 høringssvar, blandt andet fra Carlsberg, og ansøgningen er vedlagt kopi af høringssvarene.

I Carlsbergs høringssvar af 7. september 2012 oplyses det, at virksomheden får foretaget over 20.000 ekspeditioner på kombiterminalerne om året. Dernæst fremgår det, at Carlsberg fremsatte indsigelse imod prisen for løft af trailere, som efter Carlsbergs opfattelse ikke bør være højere end prisen for løft af containere. Til støtte herfor anføres, at Carlsbergs hyldetrailere, ligesom containere, er topløftede, og at der ikke er nævneværdig forskel i den tid, som medgår ved de to former for løft.

Forløbet omkring Trafikstyrelsens godkendelse af DB SRs takster for kombiterminalerne for 2013 var navnlig som følger:

I ansøgningen fra DB SRDS af 28. september 2012 om takstgodkendelse til Trafikstyrelsen er det blandt andet oplyst, at lønniveauet i Danmark er årsag til, at de ansøgte takster er højere end markedspriserne for lignende serviceydelser på europæiske kombiterminaler. Med hensyn til prisforskellen mellem de nævnte to former for løft oplyses det, at dokumentation herfor senere ville blive fremsendt.

Trafikstyrelsen anmodede den 1. oktober 2012 DB SR ved advokat Rune Hamborg, om at få fremsendt dokumentation for kombiterminalernes omkostninger herunder dokumentation for den ansøgte prisdifferentiering mellem containere og trailere i form af regnskab for 2011 med revisorpåtegning samt budget for 2013.

Advokat Rune Hamborg fremsendte den 8. oktober 2012 regnskabsoplysninger for begge kombiterminaler for 2011 til Trafikstyrelsen, herunder dokumenterne:

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

- DB Schenker Rail Danmark Service A/S – Management Accounts 2011, 8. oktober 2012.
- Costs recharged from DB SR Scan to DB RS DKS Høje Taastrup.
- Overview costs recharged from DB SR Scan to DB RS DKS Taulov.
- DB Schenker Rail – Internal Financial Statements – Combi Terminals 2011. Description of accounting and segregation of costs

Efterfølgende, den 11. oktober 2012 fremsendte advokat Rune Hamborg til Trafikstyrelsen budgetter for kombiterminalerne, en redegørelse for tidsforholdene i forbindelse med trailerløft og en illustration af proceduren for trailerløft. Det drejede sig om følgende dokumenter:

- 2013-budgetter for kombiterminalerne i Høje Tåstrup og Taulov.
- Trailerlifts – foto details (Illustreret gennemgang af proceduren for trailerløft sammenlignet med proceduren for containerløft).
- Trailerlifts – data (opgørelse over tidsforbrug ved de enkelte handlinger forbundet med henholdsvis trailerløft og containerløft).

Om de nævnte dokumenter vedrørende proceduren for løft anførte advokat Rune Hamborg:

“Som det fremgår, tager et løft af en trailer på kombiterminalen i Høje Tåstrup 10 minutter og 16 sekunder, resulterende i, at der kan foretages 5,9 løft i timen. Til sammenligning tager et løft af en container på kombiterminalen i Høje Tåstrup 5 minutter og 27 sekunder, resulterende i, at der kan foretages 11,4 løft i timen.

Tiderne på kombiterminalen i Taulov er omtrent de samme. På kombiterminalen i Taulov tager løft af en trailer 8 minutter og 23 sekunder, resulterende i, at der kan foretages 7,3 løft i timen. Til sammenligning tager et løft af en container på kombiterminalen i Taulov 5 minutter og 37 sekunder, resulterende i, at der kan foretages 11,2 løft i timen.

Den betydelige tidsforskel fører til en betydelig forskel i de bagvedliggende omkostninger for de forskellige løft.

Det fremsendte materiale bedes behandlet strengt fortroligt... .”

Dernæst fremgår det af mail korrespondancen mellem Trafikstyrelsen og advokat Rune Hamborg, at der i sagen har været aftalt møder en række datoer, bl.a. den 22. november 2012 og den 11. december 2012. Der ses ikke at være udarbejdet mødereferater eller notater med gengivelse af oplysninger, Tra-

fikstyrelsen eventuelt måtte have modtaget mundtligt udover, hvad der fremgår af de til styrelsen fremsendte dokumenter.

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

Trafikstyrelsen godkendte den 29. november 2012 de ansøgte takster for de to kombiterminaler for året 2013, bortset fra taksterne for henholdsvis løft af containere og løft af trailere.

Den manglende godkendelse af taksterne for de to former for løft blev begrundet med, at de modtagne oplysninger vedrørende omkostninger og tidsforbrug i kombiterminalerne ikke var tilstrækkelige. Styrelsen fremhævede særligt, at tidsmålingerne var mangelfulde, idet det ikke var specificeret, på hvilken måde, målingerne var gennemført.

Styrelsen anmodede derfor om fremsendelse af forslag til nye takster, hvor der ikke var forskel mellem de to typer af løft.

Denne beslutning blev påklaget af DB SRS den 7. december 2012⁴, men klagen blev efterfølgende trukket tilbage som følge af den i nærværende klagesag omhandlede afgørelse af 19. december 2012 fra Trafikstyrelsen.

Den 12. december 2012 fremsendte Trafikstyrelsen mail til advokat Rune Hamborg som opfølgning på møde afholdt dagen forinden, hvori det blandt andet anføres:

"Med henvisning til meningsudvekslingerne på mødet i går den 11. december 2013 skal Trafikstyrelsen oplyse, at vi har efterfølgende haft lejlighed til at gennemtænke udfordringerne endnu en gang:

Vi mener, at de tidsstudier der er lavet muligvis kan danne grundlag en fornyet opgørelse af tidsforbruget, som grundlag for pris-sætning af de hovedservices, der leveres på de to DB-Schenker terminaler.

Som nævnt i går har vi modtaget første udkast til en tidsopgørelse for services vedrørende de fra vej mod jernbane afgående lastebærere.

Der optræder ingen angivelse af hvem, der betaler for operationerne i forbindelse med de fra jernbanen ankomne lastebærere.

Som nævnt i går er udgangspunktet på hvilket punkt i processen ansvaret for ankomne lastebærere overlades til terminalens ansvar (START) og hvornår ansvaret overlades til næste led i kæden (SLUT).

Vi har forsøgt at illustrere dette i det vedlagte tegningsmateriale.

⁴ Jernbanenævnets j. nr. JN34-00004.

Vores opfattelse er at alt arbejdet med lastebærere mellem disse punkter tilhører den service, der betales for ved læsning af lastebærere til jernbanewagoner.

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

Vi vil gerne have 1) en definition af operationerne opstillet i punkter fra START til SLUT (I vedlagte skitser har vi prøvet at skitsere processen fra START (a) til SLUT (b) – dels med en skitse, dels ved en række punkter i processen. Vi vil gerne have disse punkter opdateret så de udgør en "definition" af de aktiviteter som indgår i processen, som der laves tidsmåling på.

Vi vil gerne have 2) disse opgørelser for a) containere, b) semi-trailere og d) Carlsberg trailere. Opgørelserne udarbejdes som ved første indsendelse både hhv. Høje Taastrup og Taulov – sidstnævnte har som bekendt ikke Carlsberg trailere.

For så vidt angår takstansøgningen ultimo 2013 vil vi anmode om en tilsvarende definition og tidsopmåling på de med jernbanen ankomne lastebærere, samt en angivelse af hvor meget og hvem, der betaler for denne service."

Som svar herpå fremsendte advokat Rune Hamborg den 17. december 2012 revideret data- og fotomateriale med følgende bemærkninger:

"Jeg henviser til Trafikstyrelsens mail af 12. ds. nedenfor, hvor Trafikstyrelsen som led i processen omkring godkendelse af DB Schenkers takster for 2013 udbeder sig yderligere oplysninger til modtagelse senest i dag.

DB Schenker forstår Trafikstyrelsens anmodning om yderligere oplysninger således, at der arbejdes videre med den ordinære godkendelsesproces, og at Trafikstyrelsens anmodning om et nyt forslag til takster, jf. Trafikstyrelsens brev af 29. november 2012, ikke længere er aktuelt. DB Schenker ønsker som nævnt at samarbejde mest muligt med Trafikstyrelsen omkring godkendelsesprocessen.

Jeg vedhæfter på vegne DB Schenker et revideret data- og fotomateriale, hvorved Trafikstyrelsens ønsker er imødekommet.

Supplerende kan jeg på vegne DB Schenker oplyse følgende:

1. DB Schenkers takster for løft betales pr. løft, uanset om løftet har karakter af "loading" eller "unloading". Dette skyldes, at processen for en loading stort set svarer til processen for en unloading, blot i modsat rækkefølge. Den relative forskel mellem loadning af hhv. en trailer og en container svarer således til den relative forskel mellem unloading af hhv. en trailer og en container.
2. Der er ikke i det vedhæftede materiale gjort særlige tidsmålinger for såkaldte "Carlsberg-trailere". Årsagen hertil er, at disse trailere be-

handles på lige fod med andre trailere, hvorfor prisen pr. løft er den samme. Uanset at en del af Carlsbergs trailere er udstyret med såkaldte "container-locks", vil alle de normale trailer-procedurer fortsat skulle udføres for samtlige Carlsbergs trailere..."

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

I afgørelsen af 19. december 2012 har Trafikstyrelsen som begrundelse for godkendelsen af de af DB SR ansøgte takster for løft af henholdsvis containere (240 kr.) og for løft af trailere (325 kr.) på kombiterminalerne Høje Tåstrup og Taulov for 2013, anført:

"Trafikstyrelsen har i brev af 29. november 2012 godkendt taksterne for samtlige ydelser, bortset fra løftetaksterne for containere og trailere i de to terminaler.

Trafikstyrelsen oplyste, at man ikke på det foreliggende grundlag kunne godkende de differentierede takster mellem de forskellige typer af lastebærere.

DB Schenker har i mail af 17. december 2012 suppleret oplysningerne om tidsforbruget ved udvalgte funktioner på terminalen til at omfatte tidsforbruget ved hele processen i forbindelse med håndteringen af lastebærerne fra deres ankomst til kombiterminalen til de forlader den igen.

Der er ikke foretaget separate tidsmålinger for de såkaldte Carlsberg trailere, idet disse efter det oplyste behandles på lige fod med andre trailere, hvorfor prisen pr. løft er den samme. DB Schenker oplyser, at alle de normale trailerprocedurer fortsat skal udføres for samtlige Carlsbergtrailere.

På det således foreliggende grundlag godkender Trafikstyrelsen de ansøgte takster for perioden indtil 31.12.2013.

...

Endelig skal Trafikstyrelsen henlede opmærksomheden på, at styrelsen i foråret 2013 vil indkalde DB Schenker til en drøftelse af det dokumentationsgrundlag, som Trafikstyrelsen ønsker fra DB Schenker i forbindelse med ansøgning om takster for 2014"

Den 4. april 2013 meddelte advokat Rune Hamborg, at han på vegne af DB SR ønskede at afgive et indlæg til sagen, og Jernbanenævnet blev anmodet om at fastsætte en frist herfor. Ved mail af 4. april 2013 meddelte Jernbanenævnet advokat Rune Hamborg frist til den 16. april kl. 12.00 for afgivelse af det varslede indlæg.

Ved brev af 16. april 2013 har advokat Rune Hamborg på vegne af DB SR fremsendt indlæg med bemærkninger til klagen fra Carlsberg. Det anføres blandt andet, at Trafikstyrelsens afgørelse af 19. december 2012 er gyldig og truffet på et fyldestgørende grundlag og på baggrund af en af DB SR forud for

ansøgningen korrekt gennemført høring efter kombiterminalbekendtgørelsens § 8, stk. 3. Det gøres dernæst gældende, at Carlsberg ikke har status som part i sagen og derfor ikke havde krav på at modtage klagevejledning. Derimod gøres det gældende, at DB SRs partsstatus indebærer, at Jernbanenævnet ikke kan træffe afgørelse i klagesagen, før nævnet har foretaget høring af DB SR.

DBSR bestrider herudover Carlsbergs oplysninger om tidsforbrug i forbindelse med de forskellige typer løft, og der henvises i den forbindelse til, at Trafikstyrelsen har foretaget en grundig vurdering af netop dette. Yderligere anføres det, at Carlsberg ikke har dokumenteret, at DB SRs takster for løft af lastebærere skulle overstige markedsprisen. Der henvises til, at Trafikstyrelsen for kombiterminalen i Padborg har godkendt en takst for løft af containere på € 45 og en takst for løft af trailere på € 63.

Endelig gøres det gældende, at der ikke er hjemmel til at gennemføre syn- og skøn som anført af Carlsberg, idet retsplejelovens regler herom ikke finder anvendelse.

3. Retsgrundlaget

Jernbanelovens § 10⁵ har følgende ordlyd:

”Stationer og jernbanevirksomhedsejede kombiterminaler eller dele heraf skal kunne benyttes af jernbanevirksomheder, der befærder det baneafsnit, hvor faciliteterne er beliggende, på lige og ikke diskriminerende vilkår og mod betaling. Transportministeren kan fastsætte nærmere regler herfor.”

I lovbemærkningerne til bestemmelsen⁶, er det fremhævet, at lige adgang til bl.a. kombiterminalerne på ikke diskriminerende vilkår er en vigtig forudsætning for jernbanevirksomhedernes aktiviteter. Blandt andet er det anført:

”Jernbanevirksomheden betaler ejeren leje for brug af faciliteter svarende til en forholdsmæssig del af de samlede omkostninger til stationen/kombiterminalen, mens virksomhedsspecifikke investeringer selvfinansieres. Investeringer kan efter forhandling finansieres over lejen.

...

Vognmænd har som samarbejdspartnere til jernbanevirksomheder, der bruger en kombiterminal, adgang til denne på lige og ik-

⁵ Lovbekendtgørelse nr. 1249 af 11. november 2010 om jernbane som ændret ved L 2012-06-18 nr. 612 og L 2012-06-18 nr. 613.

⁶ LFF 1997-1998.2.27, bemærkningerne til § 10.

ke diskriminerende vilkår og i øvrigt i overensstemmelse med konkurrencelovens bestemmelser.”

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

Nærmere regler for adgangen til kombiterminaler og om betalingen for disse serviceydelser til terminaloperatøren fremgår af kombiterminalbekendtgørelsen⁷, som er fastsat med hjemmel i jernbanelovens § 10.

Bekendtgørelsen finder anvendelse på de kombiterminaler, der fremgår af bekendtgørelsens bilag 1, jf. § 1, stk. 1 og 3, hvilket bl.a. er kombiterminalerne i Høje Taastrup og Taulov.

Efter kombiterminalbekendtgørelsens § 2, stk. 1, skal en operatør af en kombiterminal stille brugen af terminalen til rådighed for jernbanevirksomheder mod betaling samt levere tilhørende serviceydelser mod betaling, såsom benyttet løftekapacitet.

Terminaloperatøren skal ved fastsættelsen af de takster, som operatøren tager overfor jernbanevirksomhederne for brugen af kombiterminalen og for tilhørende serviceydelser, følge bestemmelserne i bekendtgørelsens §§ 4-9.

Taksterne skal for det første fastsættes i overensstemmelse med de i bekendtgørelsens § 4 nævnte direktiver⁸, som blandt andet indeholder bestemmelser om adgang til jernbaneinfrastruktur samt regnskabs- og afgiftsprincipper, som er implementeret ved bekendtgørelsen.

I bekendtgørelsens § 5 er det anført, at takster for benyttelse af kombiterminaler skal fastsættes således, at enhver forskelsbehandling mellem jernbanevirksomheder undgås. Endvidere skal der ved fastsættelsen af taksterne tages hensyn til konkurrencesituationen inden for jernbanedriften, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 2.

Derudover skal taksterne fastsættes i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 7, som har følgende ordlyd:

⁷ Bekendtgørelse nr. 168 af 3. marts 2009 som ændret ved bekendtgørelse nr. 248 af 30. marts 2009.

⁸ Det fremgår af kombiterminalbekendtgørelsens § 4, at kombiterminalens takster skal fastsættes i overensstemmelse med:

1) Rådets direktiv 91/440/EØF af 29. juli 1991 om udvikling af Fællesskabets jernbaner (EF-Tidende 1991 nr. L 237 side 25) med senere ændringer, senest Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/58/EF af 23. oktober 2007 om ændring af bl.a. direktiv 91/440/EØF,

2) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26. februar 2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering (EF-Tidende 2001 nr. L 75 side 29) med senere ændringer, senest Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/58/EF af 23. oktober 2007 om ændring af bl.a. direktiv 2001/14/EF, og

3) bestemmelserne om statsstøtte i Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

”§7. Taksterne fastsættes således, at de dækker de fulde omkostninger i det omfang, at de er rimelige i forhold til de leverede tjenesteydelser, og med tillæg af en rimelig forrentning af den investerede kapital.

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

Stk. 2. Jernbanevirksomheden betaler for de serviceydelser, som virksomheden rekvirerer fra kombiterminalen, på grundlag af ydelseskategorier, således at der foreligger betaling for de enkelte omkostningsdannende ressourcetræk.

...

Stk. 4. Taksterne gælder for et år og offentliggøres forud for det kalenderår for hvilket, de gælder, jf. § 10.

Endvidere indeholder bekendtgørelsen blandt andet følgende bestemmelser:

§8. Kombiterminalens takster skal godkendes af Trafikstyrelsen.

...

Stk.3. Terminaloperatøren skal inden ansøgningen om godkendelse til Trafikstyrelsen høre eksisterende og potentielle brugere af kombiterminalen (jernbanevirksomheder) om forslaget til takster. Dokumentation og resultatet af høringen vedlægges ansøgningen til Trafikstyrelsen.

...

§ 9. Terminaloperatøren skal i overensstemmelse med gældende forretningspraksis foretage en nøjagtig regnskabsmæssig adskillelse mellem kombiterminalens regnskab og eventuelle øvrige aktiviteter, uanset om disse måtte blive udøvet i samme selskab.

Stk. 2. I supplement til regnskabsføringen efter årsregnskabsloven udarbejder hovedvirksomheden et internt regnskab for hver kombiterminal, der indeholder produktkalkuler for de enkelte serviceydelser på kombiterminalen.

Stk. 3. De interne delregnskaber for kombiterminalen med produktkalkuler udfærdiges efter anerkendte og ensartede teoretiske principper og metoder for indtægts- og omkostningsallokering og baseres på en dokumenteret produktøkonomimodel.

Stk. 4. Terminaloperatøren sikrer, at en statsautoriseret revisor for hvert regnskabsår afgiver en revisorerklæring om, hvorvidt den i stk. 1 angivne regnskabsmæssige adskillelse er overholdt, og om der føres finansielle midler mellem terminaloperatørvirksomheden og eventuel anden virksomhed, herunder eventuel jernbanevirksomhed.

Stk.5. Trafikstyrelsen skal på grundlag af kombiterminalens interne regnskab, produktkalkulerne og de udarbejdede revisorerklæringer kontrollere og påse, at bestemmelserne overholdes."

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

Jernbanenævnets kompetence som administrativ klagemyndighed fremgår af jernbanelovens § 24c, som blandt andet har følgende ordlyd:

"§ 24c. Afgørelser i medfør af ... og §§ 9-11 og regler fastsat i medfør heraf, kan påklages til Jernbanenævnet."

4. Jernbanenævnets høringer af Trafikstyrelsen

Ved brev af 30. januar 2013 foretog Jernbanenævnet første gang høring af Trafikstyrelsen i nærværende sag. Styrelsen blev anmodet om at fremsende samtlige sagsakter, som var indgået i forbindelse med styrelsens behandling af sagen, herunder blandt andet det af DB SRDS i oktober og december 2012 fremsendte supplerende ansøgningsmateriale samt referater af møder afholdt i sagen.

Endvidere blev styrelsen i høringsbrevet anmodet om at kommentere de i klagen rejste spørgsmål samt anmodet om at præcisere, hvorvidt der ved den påklagede afgørelse om takstgodkendelse var indgået økonomiske analyser og produktkalkuler for de omhandlede enkelte serviceydelser.

Trafikstyrelsen svarede ved brev af 13. februar 2013 blandt andet følgende:

"Der vedlægges en liste over sagsakterne.

Trafikstyrelsen skal gøre opmærksom på, at det økonomiske materiale, som Trafikstyrelsen har modtaget fra DB Schenker har karakter af strengt fortrolige og følsomme oplysninger om drifts- og forretningsforhold af væsentlig betydning for DB Schenker.

Trafikstyrelsen vurderer, at der er nærliggende risiko for, at selskabet kan påføres et økonomisk tab, hvis det udleveres til udenforstående.

...

Carlsberg fremfører ... at terminaloperatøren ikke har hørt eksisterende og potentielle brugere af kombiterminalen om forslaget til takster, og at dokumentation og resultatet af høringen ikke er vedlagt ansøgningen til Trafikstyrelsen.

Endvidere fremfører advokaten, at afgørelsen ikke er sendt til Carlsberg Danmark A/S med klagevejledning.

For så vidt advokatens synspunkter skal Trafikstyrelsen gøre opmærksom på, at DB Schenker til Trafikstyrelsen har fremsendt dokumentation for den gennemførte høring herunder resultatet.

Endvidere er afgørelsen sendt til DB Schenker som ansøger efter bekendtgørelsen om modtagepligt på kombiterminaler. Eksisterende og potentielle brugere af kombiterminalen har efter bekendtgørelsen alene lejlighed til at fremsætte deres bemærkninger til ansøgningen.

...

Advokaten fremfører dernæst, at afgørelsen er truffet på et ufuldstændigt grundlag, og derfor ikke er korrekt.

Advokaten fremhæver i den forbindelse nogle tidsstudier Carlsberg har fremsendt til Jernbanenævnet i en filmoptagelse.

Trafikstyrelsen har ingen bemærkninger til tidsstudierne, som er nævnt i advokatens klage.

Advokaten fremfører endelig, at der bør udarbejdes en skønsrapport, som dokumenterer tidsforbrug ved forskellige typer af lastebærere. Synspunktet blev ikke fremført af Carlsberg Danmark A/S ved den høring, der blev gennemført forud for ansøgningen til Trafikstyrelsen.

...

Trafikstyrelsen skal bemærke, at der i styrelsens sagsbehandling har indgået de sagsakter, der fremgår af bilaget til dette brev, som udfylder de bestemmelser, der fremgår af bekendtgørelse om modtagepligt på kombiterminaler.

Trafikstyrelsen skal efter § 8 i bekendtgørelsen godkende kombiterminalens takster. Taksterne skal blandt andet fastsættes sådan, at enhver forskelsbehandling mellem jernbanevirksomheder undgås. Taksterne skal endvidere fastsættes således, at de dækker de fulde omkostninger i det omfang, at de er rimelige i forhold til de leverede tjenesteydelser."

Jernbanenævnet gentog den 14. februar 2013 anmodningen til Trafikstyrelsen om at fremsende sagens akter til brug for nævnets behandling af klagesagen.

Dernæst genfremsatte Jernbanenævnet den 28. februar 2013 anmodningen til Trafikstyrelsen om fremsendelse af sagens akter og redegjorde for det retlige grundlag for, at nævnet har krav på udlevering af sagens akter til brug for klagesagsbehandlingen.

Herefter modtog Jernbanenævnet mail af 28. februar 2013 fra Trafikstyrelsen med sagens akter.

Jernbanenævnet bekræftede modtagelsen den 6. marts 2013 og bemærkede, at sekretariatet opfattede styrelsens svar således, at Trafikstyrelsen nu havde fremsendt samtlige sagsakter til Jernbanenævnet, som var indgået i styrelsens behandling af sagen.

Den 12. marts 2013 besvarede Trafikstyrelsen Jernbanenævnets spørgsmål vedrørende styrelsens liste over sagsakter og fremsendte et yderligere dokument, som manglede i forhold til listen.

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

Gennemgangen af Trafikstyrelsens sagsakter er for så vidt angår kravene om økonomisk dokumentation og produktkalkuler kommenteret særskilt i afsnit 6 neden for.

5. Jernbanenævnets tidligere afgørelse om hjemvisning i en lignende sag om takster for 2010

Jernbanenævnet traf den 25. november 2011, jf. nævnets sag JN34-00002, afgørelse om hjemvisning af Trafikstyrelsens afgørelse af 2. september 2010 i en sag, som på væsentlige punkter var identisk med nærværende klagesag.

Denne sag vedrørte taksten for trailerløft på kombiterminalen i Høje Tåstrup gældende for 2010, hvor DB SR blandt andet også havde ansøgt om godkendelse af takster for henholdsvis løft af containere og løft af trailere af samme størrelse, som for ansøgningen om takster for 2013.

I præmisserne for nævnets afgørelse er det blandt andet anført:

”Det centrale spørgsmål ... er, om den af Trafikstyrelsen godkendte takst ... er i overensstemmelse med § 7, stk. 1, i bekendtgørelsen, dvs. om prisen kun ”dækker de fulde omkostninger i det omfang, at de er rimelige i forhold til de leverede serviceydelser, og med tillæg af en rimelig forrentning af den investerede kapital”.

En afgørelse heraf forudsætter relativt detaljerede oplysninger om, hvilke omkostninger der indgår med hvor meget i taksten samt oplysninger om DBSR's investeringer i kombiterminalen i Høje Tåstrup.

DBSR har ikke – på trods af anmodninger herom fra Trafikstyrelsen og sidenhen Jernbanenævnet – leveret de nødvendige oplysninger om, hvordan prisen på et trailerløft nærmere fremkommer, herunder opdelt i forhold til de enkelte omkostninger (dækningsbidrag) der indgår i prisen. Der foreligger endvidere kun sporadiske økonomiske oplysninger om investeringer og kombi-terminalens rentabilitet.

Jernbanenævnet kan konstatere, at DBSR er forpligtet til at udarbejde og indsende detaljerede produktregnskaber efter kombi-terminalbekendtgørelsens § 9, stk. 2. Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har håndhævet denne regel, fordi DBSR har tilkendegivet – sådan må nævnet forstå styrelsen – at regnskaberne vil være for vanskelige og dyrebare at udarbejde.

Efter Jernbanenævnets opfattelse har reglen i bekendtgørelsens § 9, stk. 2, om udarbejdelse af produktkalkuler netop til formål at

øge gennemskueligheden i de fastsatte priser. Overholdelse af reglen må være en forudsætning for, at Trafikstyrelsen kan foretage den i bekendtgørelsen forudsatte priskontrol. Hvis disse nærmere oplysninger om dækningsbidrag, m.v. forelå, vil Jernbanenævnet således i sin behandling af sagen kunne tage udgangspunkt heri ved en prøvelse af, om taksten for trailerløft var fastsat i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 7, stk. 1.

Det er derfor Jernbanenævnets opfattelse, at Trafikstyrelsen ved sin behandling af Carlsberg A/S' klage af den 8. juni 2010, som første instans ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt til at kunne træffe en materiel korrekt afgørelse om takstgodkendelse for 2010.

DBSR er, jf. kombiterminalbekendtgørelsens § 13, stk. 2, forpligtet til at udlevere de oplysninger, som Trafikstyrelsen anmoder om som led i godkendelse af taksterne og tilsynet med bekendtgørelsen i øvrigt.

Det er Jernbanenævnets opfattelse, at de ovenstående oplysninger var en nødvendighed for Trafikstyrelsens behandling af Carlsbergs klage af 8. juni 2010.

Jernbanenævnet finder på baggrund heraf, at Trafikstyrelsens afgørelse af 2. september 2010 lider af en væsentlig sagsbehandlingsmangel på grund af utilstrækkelig sagsoplysninger.

Trafikstyrelsen har, jf. bekendtgørelsens § 15, stk. 1, mulighed for at politianmelde DBSR, såfremt denne ikke udleverer de oplysninger, der anmodes om.

Jernbanenævnet finder derfor, at Trafikstyrelsen ikke har udtømt sine muligheder for at oplyse sagen tilstrækkeligt.

Jernbanenævnet hjemviser derfor Trafikstyrelsens afgørelse af 2. september 2010 til fornyet behandling i Trafikstyrelsen. Trafikstyrelsen anmodes om at foretage en økonomisk analyse af rimeligheden af DBSRs takst for trailerløft, jf. kombiterminalbekendtgørelsens § 7, stk. 1, med henblik på behandling af Carlsberg A/S' klage af 8. juni 2010.

Jernbanenævnet gør hermed Trafikstyrelsen bekendt med, at styrelsen bør revurdere prisen for trailerløft på grundlag af produktkalkuler for de enkelte serviceydelser på kombiterminalen, jf. bekendtgørelsens § 9, stk. 2.

..."

6. Kravet om økonomisk dokumentation og produktkalkuler

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

a. Kombiterminalbekendtgørelsens krav om økonomisk dokumentation og produktkalkuler som grundlag for takstfastsættelsen

Kombiterminalbekendtgørelsens § 9, stk. 3, indeholder krav om, at de interne regnskaber for kombiterminalerne med produktkalkuler skal udfærdiges efter anerkendte og ensartede teoretiske principper og metoder for indtægts- og omkostningsallokering og baseres på en dokumenteret produktøkonomimodel.

Det er dog i hverken direktivet, jernbaneloven eller bekendtgørelsen fastsat nærmere krav til de produktkalkuler, som skal danne grundlag for takstfastsættelsen for serviceydelse på kombiterminalområdet.

Overordnede krav der stilles i medfør af ministerens regler på andre af jernbanesektorens områder vil derfor kunne være relevante at inddrage ved Jernbanenævnets vurdering af hvilke krav der nærmere følger af kombiterminalbekendtgørelsens bestemmelser om økonomisk dokumentation, produktkalkuler m.v.

Transportministeriet har for andre jernbanesektorområder (DSB og privatbanerne) fastlagt regnskabsreglementer og konkurrenceretlige vilkår, og disse er, som Jernbanenævnet forstår det, baseret på gængs praksis indenfor driftsøkonomi.

b. Generelle vejledende definitioner af begrebet produktkalkule

I Økonomistyrelsens Vejledning om Omkostningsfordelinger defineres en produktkalkule som følger:

"[E]n produktkalkule... opgør de totale omkostninger ved frembringelsen af et specifikt produkt..."⁹

Ligeledes kan henvises til følgende almindeligt anerkendte definition:

"En produktkalkulation... er en beregning af, hvad det har kostet at fremstille og sælge en produktenhed..."¹⁰

En produktkalkule udgør således ifølge ovennævnte generelle definitioner beregninger af, hvilke omkostninger der er medgået til at frembringe et enkelt produkt.

⁹ Vejledning om omkostningsfordelinger, Del 1: Behovet for omkostningsfordelinger, s. 7, Økonomistyrelsen, juni 2005

(http://www.modst.dk/OEAV/Vejledninger/~media/Files/%C3%98AV/Vejledninger/%C3%98konomistyring/Vejledning_omkostningsfordelinger_DEL_1%20pdf.ashx).

¹⁰ Driftsøkonomi, side 457, Peter Lynggaard, 2008, Handelshøjskolens Forlag.

c. Anerkendte principper for omkostningsfordeling på tilgrænsende områder

En produktøkonomimodel kan overordnet beskrives som et sæt af ydelses-/produktdefinitioner, regneregler, omkostningsfordelingsmetoder, produktkalkuler m.v., som udgør en samlet regnemodel til opgørelse af de omkostninger, som kan henføres til de enkelte produkter¹¹.

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

Første gang en omkostningsfordelingsmodel for jernbanevirksomheder er beskrevet i statslige regler, er i Bekendtgørelse nr. 1205 af 12. december 2005 om regnskabsreglement med bilag: Konkurrenceretlige vilkår for privatbanerne. Senere beskrives omkostningsfordelingsmodel for jernbanevirksomheder i Regnskabsreglement for DSB samt Konkurrenceretlige vilkår for DSB, begge fra 2006¹².

Modellen for omkostningsfordeling, der er fastlagt med DSBs Regnskabsreglement og førnævnte bekendtgørelse for privatbanerne er Activity-based costing modellen (ABC-modellen)¹³.

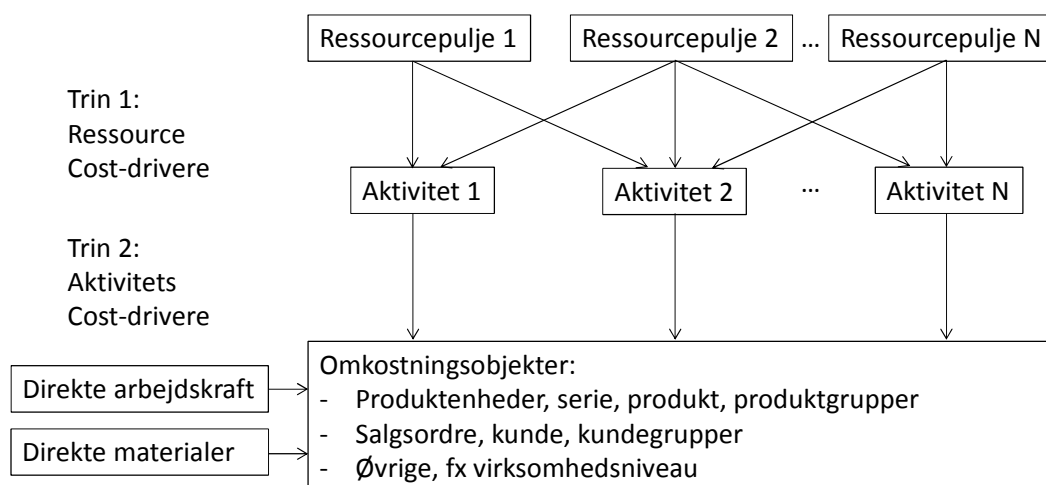
Efter ABC-modellen fordeles først de indirekte omkostninger på de forskellige aktiviteter (trin 1 i Figur 1). Herefter fordeles omkostningerne ud på de enkelte omkostningsobjekter, dvs. ydelser og produkter ved hjælp af det, der i litteraturen kaldes aktivitets cost-drivere (herefter aktivitetsdrivere – se trin 2 Figur 1). Endelig henføres direkte omkostninger (fx arbejdskraft og materiale) direkte til omkostningsobjekterne.

Den teoretiske udlægning af den traditionelle ABC-model er illustreret i nedenstående Figur 1:

¹¹ En lignende beskrivelse findes i Regnskabsreglement for Post Danmark, ordliste bilag (<http://www.kfst.dk/?id=16762>). Post Danmarks regnskabsreglement ligner i indhold regnskabsreglement for DSB, hvad angår principper for omkostningsfordeling.

¹² Bekendtgørelse nr. 1205 af 12. december 2005 om regnskabsreglement med bilag 1: Konkurrenceretlige vilkår for privatbanerne er fastsat med hjemmel i Jernbanelovens § 7 atk.1 og stk.3. Regnskabsreglement for DSB samt Konkurrenceretlige vilkår for DSB, Transportministeriet 23. juni 2006, er ligeledes fastsat med hjemmel i Jernbanelovens § 7, stk. 1 og stk. 3.

¹³ Regnskabsreglement for DSB § 9, stk. 3, og Konkurrenceretlige vilkår for DSB, s. 8-9.



Figur 1 Den traditionelle ABC model (Bukh, P.N., Israelsen, P., 2003, s. 171)

Ved ABC-modellen fordeles indtægter og udgifter ved en proces, der kan defineres på følgende måde:

*"En proces hvorved omkostninger fordeles på grundlag af den efterspørgsel hvert produkt/ydelse udøver på alle virksomhedens ressourcer. Specifik omkostningsfordeling er baseret på studiet af organisatoriske cost drivers og aktiviteter."*¹⁴

I litteraturen skelnes mellem mindst tre typer aktivitetsdrivere: Transaktionsdrivere, der afspejler antallet af gange en aktivitet udføres; varighedsdrivere, der afspejler den tid, det tager at udføre aktiviteten; og direkte måling fx ved arbejdssedler og tidsregistrering¹⁵.

I forhold til omkostningsfordeling og den efterfølgende prissætning stilles der med DSBs Regnskabsreglement krav om, at dette skal foregå i overensstemmelse med en "full cost"-fordelingsmetode (Fully Distributed Cost, FDC), der betyder, at samtlige omkostninger skal fordeles.

FDC indebærer i sin traditionelle udformning at der foretages en fordeling på de enkelte ydelser/produkter af alle indtægter og omkostninger som ud fra en driftsøkonomisk gennemsnitsbetragtning relaterer sig til ydelsen/produktet heri også indbefattet renter, forretning og afskrivninger. På baggrund af dette kan der således fremkomme en pris pr. ydelse.

Anvendelse af ABC-modellen som produktøkonomimodel indebærer i sig selv en FDC.

¹⁴ Konkurrenceretlige vilkår for DSB, s. 8.

¹⁵ Bukh, P.N., Israelsen, P., 2003, s. 22.

d. Gennemgang af regnskabsmaterialet for kombiterminalerne

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

Det fremgår af sagens akter, at DB SR har udarbejdet og fremsendt en intern regnskabsopgørelse 2011 for kombiterminalerne Høje Taastrup og Taulov¹⁶ (herefter det interne regnskab). Det interne regnskab indeholder følgende for begge kombiterminaler:

- Oversigt over udvikling i volumen (afsnit II).
- Oversigt over udvikling i container-, trailer- og depotløft indeholdende en gennemsnitlig pris pr. enhed/løft (afsnit II).
- Oversigt over indtægter, omsætning, omkostninger og honorarer (afsnit III/IV).
- Opdeling af omkostninger (afsnit III/IV).
- Oversigt over omkostningsallokering for rangering, stevedore og indendørs aktiviteter (afsnit III/IV).
- Principper for bogføring og fordeling af forpligtelser (afsnit V).
- Generelle principper for omkostningsallokering (afsnit VI).

For så vidt angår omkostningsfordelingsprincipper, tilstedeværelsen af produktkalkuler konstaterer Jernbanenævnet følgende som dokumenteret:

For hver af de to kombiterminaler er defineret fire organisatoriske dimensioner for omsætnings- og omkostningskontrol: Udendørs aktiviteter, indendørs aktiviteter, rangering og fællesfaciliteter.

For hver af disse er foretaget opgørelser over fordeling af omkostninger, og med andre ord ressourceforbruget. Omkostningerne ses i den forbindelse opsplittet på tre hovedgrupper: Direkte omkostninger, indirekte omkostninger og administrative omkostninger

Eksempler på de tre typer omkostninger fremgår af det interne regnskab.

Det nævnes, at særligt for faciliteter, der benyttes af alle, er det besværligt at fordele omkostninger ud på de forskellige aktiviteter. For så vidt angår fællesfaciliteter benytter DB SR en fordelingsnøgle baseret på det skønnede antal samlede kvadratmeter for hvert af følgende område/afdeling: Område for stevedore aktiviteter, område for indendørs aktiviteter, rangeringsområde og områder, der ikke er i brug.

Omkostningerne for fællesfaciliteterne posteres ifølge DB SR som direkte eller indirekte omkostninger, relateret til hvilke aktiviteter omkostningen dækker.

¹⁶ DB Schenker Rail Internal Financial Statements Combi Terminals – 2011, Description of accounting and segregation of costs on Combi Terminals in Høje Taastrup and Taulov. Dokumentet er fortroligt.

Medarbejdere allokeres til de ressourcetræk, hvor medarbejderne lægger mere end 50 procent af deres arbejde.

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

I afsnit VI fremlægges generelle principper for omkostningsfordeling, svarende til de tre forskellige hovedaktiviteter hhv. indtægtsområder: Stevedore aktiviteter, indendørs aktiviteter og rangeringsaktiviteter.

Omkostningerne (direkte, indirekte og administrationsomkostninger) fordeler DB SR efter hvilket område, de faktureres på. Derved opnås en omsætningsbaseret fordelingsnøgle.

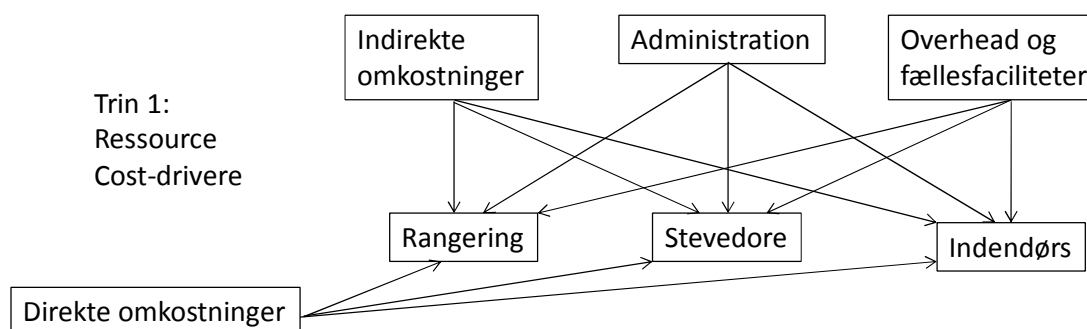
Det fremgår af det interne regnskab, at DB SR overvejer at fordele omkostningerne for løfteaktiviteterne (der henhører til Stevedore-aktiviteter) efter en tidsbaseret fordelingsnøgle frem for en omsætningsbaseret fordelingsnøgle som hidtil. Dette ses dog ikke implementeret i det interne regnskab for 2011.

Administrationsomkostningerne fordeles efter bedste estimat med 50 procent på de indendørs aktiviteter og de resterende 50 procent fordeles efter førnævnte omsætningsbaseret fordelingsnøgle. Til fordeling af fællesfaciliteterne og overhead benyttes den omsætningsbaserede fordelingsnøgle, og foretages på følgende måde: Direkte omkostninger, indirekte omkostninger, administrative omkostninger og fordeling af fællesfaciliteterne og overhead.

Eksempler på omkostninger, der fordeles på denne måde, er vedligeholdelse, skader og leje.

DB SR angiver, at samtlige omkostninger er fordelt.

Jernbanenævnet bemærker, at den omkostningsfordelingsmodel der jf. ovenstående ses etableret ud fra principperne og elementerne i DB SRs interne regnskab for de to kombiterminaler, vil kunne illustreres ved nedenstående Figur 2:



Figur 2 Fremstilling af DB SR's model for omkostningsfordeling

I figuren er øverst angivet DB SRs tre ressourcepuljer: Indirekte omkostninger, Administration, Overhead og fællesfaciliteter. I trin 1 benyttes den omsætningsbaserede fordelingsnøgle til fordeling af omkostningerne til hovedaktiviteterne rangering, Stevedoreaktiviteter og indendørsaktiviteter.

Som Jernbanenævnet forstår DB SRs model for omkostningsfordeling indeholder denne ingen detaljeret omkostningsallokering til omkostningsobjekter som de specifikke serviceydelser, som er omfattet af takstkategorierne i henhold til kombiterminalbekendtgørelsens bilag 2.

Jernbanenævnet konstaterer, at det eneste sted i det interne regnskab, man støder på en pris pr. ydelse er i afsnit II i oversigten over udvikling i container-, trailer- og depotløft. Opgørelsen for containerløft ser i det interne regnskab ud som følger (generaliseret):

Container Lift		
Income for calculation	DKK	X
TOTAL LIFT - No	No	Z
Average price per unit	DKK	P = X / Z

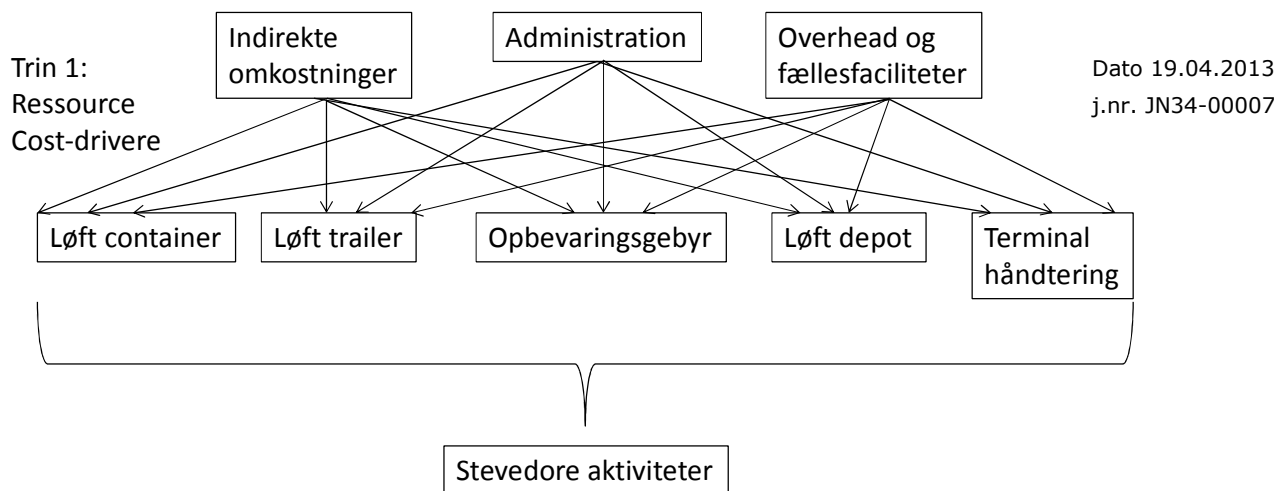
Figur 3 Indtægtsfordeling pr. løft (generaliseret)

DB SR tager således den totale indtægt, de fik ind for løft og dividerer med antallet af løft for at få den gennemsnitlige pris pr. enhed. Dette er imidlertid en triviell indtægtsfordeling, ikke en beregning på baggrund af omkostninger og derfor ikke en produktkalkule.

Der forekommer således ikke i det interne regnskab den anvendelse af aktivitetsdrivere, der forudsættes i en Activity-based cost model, jf. trin 2 i ABC-modellen (Figur 1 oven for).

DB RS opdeler sine hovedaktiviteter rangering, stevedore-aktiviteter og indendørsaktiviteter i en række underaktiviteter. Omkostningerne allokeres til disse underaktiviteter og aggregeres derefter til hovedaktiviteterne. Eksempelvis opdeles aktiviteten Stevedore i følgende under-aktiviteter: løft container, løft trailer, løft depot, opbevaringsgebyr og terminal håndtering.

Omkostningerne allokeres direkte til disse underaktiviteter, og allokeringen kan anskueliggøres ved nedenstående Figur 4:



Figur 4 Fremstilling af DB SRs opdeling i under-aktiviteter

I det interne regnskab for terminalerne fremgår således for hver underaktivitet størrelsen på omkostningen og hvor meget, der er omsat for under denne aktivitet og hvad der er tjent for hver enkelt underaktivitet.

Omkostningsfordelingen er foretaget ud fra en omsætningsbaseret fordelingsnøgle til hver underaktivitet. Såfremt der havde været anvendt en ABC-model ville næste trin medføre brug af aktivitetsdrivere for hver underaktivitet til at foretage omkostningsallokering til hver enkelt ydelse (jf. trin 2 i Figur 1).

Der ses således i det interne regnskab at mangle en omkostningsallokering til hver enkelt ydelse.

Regnskaberne er dermed efter Jernbanenævnets opfattelse ikke tilstrækkeligt detaljerede/præcise til, at omkostningerne for de i nærværende sag omhandlede enkelte serviceydelser i form af løft af containere og løft af trailere kan foretages ved at sammenholde regnskaberne med oplysninger om den tid, som medgår de nævnte serviceydelser.

e. Om tidsfordelingsnøgle som bestemmende faktor

Som ovenfor nævnt mangler der i DB SRs interne regnskab en aktivitetsdriver, der nedbryder omkostningsfordelingen til omkostninger pr. ydelse/produkt.

Forskellen i tidsforbruget mellem de to løft kan efter Jernbanenævnets opfattelse ikke her betragtes som en aktivitetsdriver, idet DB SR i det interne regnskab allerede har fordelt omkostninger til hver under-aktivitet, herunder Løft container og Løft trailer (se Figur 4). Under-aktiviteterne er allerede adskilt og omkostningsfordelingen allerede foretaget ud fra en omsætningsbaseret fordelingsnøgle til hver under-aktivitet.

Såfremt forskellen i tidsforbruget mellem de to typer løft skal benyttes i omkostningsfordelingsmodellen for kombiterminaler, vil den tidsbaserede fordelingsnøgle skulle indgå i omkostningsfordelingen på samme måde som den omsætningsbaserede fordelingsnøgle gør nu (Trin 1). Den tidsbaserede fordelingsnøgle kunne fx erstatte eller indgå i tillæg til den omsætningsbaserede fordelingsnøgle. Det er det DB SR overvejer at gøre i det interne regnskab.

En forskel i tid på to ydelser fører således, efter Jernbanenævnets opfattelse, ikke automatisk til en tilsvarende forskel i omkostninger og pris mellem de to ydelser. Fx kunne man forestille sig en situation, hvor en funktion udført maskinelt ville være billigere i omkostninger, men tage længere tid end hvis den blev udført manuelt til højere omkostninger, men til kortere tid.

Tidsfaktoren er relevant som et af de elementer, som altid implicit indgår i forbindelse med omkostningsfordeling, men tidsfaktoren er ikke alene tilstrækkelig til at foretage denne fordeling.

Således fremgår det også af den oven for beskrevne ABC-model, at tidsfaktoren alene kan udgøre et enkelt element ud af flere nødvendige elementer i forbindelse med omkostningsfordeling. Et dokumenteret tidsforbrug for ydelser er således ikke tilstrækkelig i forhold til at dokumentere de omkostninger, som er forbundet med ydelserne.

Fraværet af aktivitetsdrivere til omkostningsfordeling mellem ydelserne betyder, at oplysningerne om den tid, som medgår, ikke sammen med regnskaberne er tilstrækkeligt som grundlag for omkostningsfordeling i forhold til de enkelte serviceydelser, som fremgår af takstkategorierne i kombiterminalbekendtgørelsens bilag 2.

Det kan konkluderes om det interne regnskab for 2011, at der heri er overvejelser om at ændre den eksisterende omkostningsfordelingsmetode. Dog er der ingen omkostningsfordeling til de enkelte ydelser.

Sammenfattende indeholder det interne regnskab for 2011 kun dele af, hvad der forstås ved en produktøkonomimodel, og der forekommer ikke produktkalkuler i almindelig forstand for de enkelte kategorier af serviceydelser, som er nævnt i kombiterminalbekendtgørelsens bilag 2.

Det kan derfor ikke på grundlag af de interne regnskaber (eller øvrige oplysninger i sagen) afgøres, hvorvidt de ansøgte takster opfylder kravet i kombiterminalbekendtgørelsens § 7, stk. 1, hvorefter taksterne alene må dække de fulde omkostninger i det omfang, at de er rimelige i forhold til de leverede serviceydelser og med tillæg af en rimelig forrentning af den investerede kapital.

Med hensyn til forrentning af den investerede kapital kan der i det interne regnskab alene konstateres et tillæg på et aggregeret niveau (underaktivitet), men ikke ud fra individuelle takster.

7. Jernbanenævnets bemærkninger og begrundelse for afgørelsen

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

Indledningsvist konstaterer Jernbanenævnet, at klagen er rettidig, og at sagen er omfattet af nævnets kompetence som administrativ klagemyndighed efter jernbanelovens § 24c, stk. 1.

a. Spørgsmålet om klageberettigelse

Trafikstyrelsen og Jernbanenævnet har tidligere anerkendt, at Carlsberg kan være klageberettiget i forhold til afgørelser om takstgodkendelser efter kombiterminalbekendtgørelsen, selvom Carlsberg ikke er en jernbanevirksomhed¹⁷.

I nærværende sag er Trafikstyrelsens afgørelse af 19. december 2012 alene truffet over for terminaloperatøren (meddelt dennes repræsentant DB SRDS), men ikke over for Carlsberg, som har påklaget afgørelsen.

Hverken jernbaneloven eller kombiterminalbekendtgørelsen indeholder bestemmelser om, hvorvidt der er klageret for andre end afgørelsens adressat.

Spørgsmålet ses heller ikke omtalt i lovbemærkningerne til jernbaneloven og må herefter bedømmes efter de almindelige forvaltningsretlige principper om klageberettigelse ved administrative rekursordninger.

Afgørende for klageberettigelsen er herefter, hvorvidt klageren har en væsentlig individuel interesse i afgørelsen og om den interesse, som klageren vil varetage, i øvrigt er relevant i forhold til de hensyn, som skal varetages i medfør af jernbaneloven og kombiterminalbekendtgørelsen.

Hvad angår sidstnævnte kriterium finder Jernbanenævnet, at dette utvivlsomt er opfyldt. I den forbindelse bemærkes navnlig, at DB SR i nærværende sag både er operatør på de to omhandlede kombiterminaler og selv jernbanevirksomhed.

DB SR leverer dermed kombiterminalydelse både til sig selv som transportrende jernbaneselskab og til andre brugere. Det er derfor særligt relevant at sikre, at operatøren ikke diskriminerer i forhold til andre brugere af terminalen herunder Carlsberg. Carlsberg anvender fortrinsvis trailere og klager over, at taksten for løft af trailere er fastsat til 325 kr., hvorimod taksten for løft af containere er fastsat til 240 kr.

Det fremgår af DB SRs takstgodkendelsesansøgning til Trafikstyrelsen, at der er en kunderelation mellem DB SR og Carlsberg om betaling på grundlag af de af Trafikstyrelsen i henhold til kombiterminalbekendtgørelsen godkendte takster. Carlsberg betaler således efter det oplyste som bruger af kombiterminalerne for DB SRs serviceydelser (via DB SRDS) på grundlag af taksterne.

¹⁷ Den oven for i afsnit 5 nævnte sag JN34-00002.

Herudover har Carlsberg som led i den efter kombiterminalbekendtgørelsens § 8, stk. 3, foretagne høring om forslaget til takster forud for ansøgningen til Trafikstyrelsen afgivet konkret høringssvar om takstforslagene og i den forbindelse rejst indsigelse imod forskellen mellem de omhandlede to takster.

Jernbanenævnet finder sammenfattende som følge af det anførte, at Carlsberg har en væsentlig individuel interesse i den påklagede afgørelse og dermed partsstatus og partsbeføjelser, herunder ret til at klage over afgørelsen til Jernbanenævnet efter jernbanelovens § 24c.

b. Spørgsmålet om høring efter kombiterminalbekendtgørelsens § 8, stk. 3

Det fremgår af ansøgningen om takstgodkendelse¹⁸, at der for ansøgningen til Trafikstyrelsen er gennemført den i kombiterminalbekendtgørelsens § 8, stk. 3, foreskrevne høring om takstforslagene af bl.a. Carlsberg, og at dokumentation herfor var vedlagt ansøgningen.

Jernbanenævnet kan derfor ikke give Carlsberg medhold i, at høringsbestemmelsen i kombiterminalbekendtgørelsens § 8, stk. 3, skulle være overtrådt, og Trafikstyrelsen har ikke i forbindelse med den påklagede afgørelse forsømt at påse dette.

c. Spørgsmålet om Trafikstyrelsens manglende direkte underretning og klagevejledning til Carlsberg

Underretning om en forvaltningsmyndigheds afgørelse i en sag skal som udgangspunkt gives til den kreds, der optræder som parter i sagen.

Dette gælder som et almindeligt forvaltningsretligt princip, og underretningspligten i medfør heraf gælder således også i forbindelse med Trafikstyrelsens takstgodkendelser efter kombiterminalbekendtgørelsen uanset, at der ikke i denne bekendtgørelse findes en bestemmelse herom.

Som bruger af kombiterminalerne havde Carlsberg afgivet svar i forbindelse med høringen efter kombiterminalbekendtgørelsens § 8, stk. 3, og dette høringssvar med indsigelser imod forskellen mellem de to omhandlede takster var en del af ansøgningen om takstgodkendelse til Trafikstyrelsen.

Carlsberg optrådte derfor som part i forhold til Trafikstyrelsens afgørelse af 19. december 2012, og Carlsberg burde derfor, i lighed med de to øvrige parter, der havde afgivet høringssvar, fra Trafikstyrelsen have modtaget direkte underretning om afgørelsen, ligesom afgørelsen efter forvaltningslovens § 25 skulle have været ledsaget af en klagevejledning.

¹⁸ Jf. bemærkningerne om ansøgningen oven for i afsnit 2.

Trafikstyrelsens manglende iagttagelse af dette krav kan imidlertid ikke føre til ugyldighed af afgørelsen som anført af Carlsberg.

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

Manglende individuel underretning og klagevejledning over for parter, som har krav herpå, fører derimod til suspension af klagefristen, indtil underretning og klagevejledning er meddelt, eller der foreligger passivitet fra den klageberettigede.

Jernbanenævnet kan efter det anførte ikke give Carlsberg medhold i, at Trafikstyrelsens manglende opfyldelse af Carlsbergs krav på individuel underretning og klagevejledning i forbindelse med afgørelsen af 19. december 2012 skulle medføre afgørelsens ugyldighed.

d. Spørgsmålet om høring af DB Schenker Rail Scandinavia

DB SR gør i sit brev af 16. april 2013 gældende, at DB SRs partsstatus indebærer, at Jernbanenævnet ikke kan træffe afgørelse i klagesagen, før nævnet har foretaget høring af DB SR.

Jernbanenævnet bemærker, at DB SR ved advokat Rune Hamborg er bekendt med alle sagens bilag og at DB SR har afgivet udtalelse i sagen. Jernbanenævnet finder derfor ikke anledning til at bede DB SR om yderligere udtalelser i sagen.

e. Spørgsmålet om økonomisk dokumentation og produktkalkuler

I forbindelse med afgørelser om takstgodkendelser efter kombiterminalbekendtgørelsen skal der blandt andet foretages en vurdering af, hvorvidt de ansøgte takster overholder kravet i kombiterminalbekendtgørelsens § 7, stk. 1, hvorefter taksterne kun må dække de fulde omkostninger i det omfang disse er rimelige i forhold til de leverede serviceydelser og med tillæg af den forrentede kapital.

Det er ikke muligt at foretage denne kontrol, hvis ikke godkendelsesmyndigheden håndhæver kravene i bekendtgørelsens § 9, stk. 1-4 om terminaloperatørens pligt til at tilvejebringe regnskabsmæssig dokumentation og produktkalkuler.

Derfor er det udtrykkeligt fremhævet som et krav i bekendtgørelsens § 9, stk. 5, at Trafikstyrelsen på grundlag af kombiterminalens interne regnskab og produktkalkuler, m.v. skal kontrollere og påse, at bl.a. kravet i § 7, stk. 1, er overholdt.

Kombiterminalerne repræsenterer en form for monopolvirksomhed, og det nævnte krav i bekendtgørelsen om, hvad taksterne må dække, er helt centralt og afgørende i forhold til formålet med blandt andet jernbanelovens § 10 om, at kombiterminalerne skal kunne benyttes på lige og ikke diskriminerende vilkår.

Den omstændighed, at terminaloperatøren DB SR (som nævnt oven for) leverer kombiterminalydelser både til sig selv som jernbaneselskab og til andre brugere, understreger yderligere behovet for at varetage dette formål i nærværende sag.

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

Kravet i bekendtgørelsens § 9, stk. 2, om regnskaber med produktkalkuler for de enkelte serviceydelser forudsætter detaljerede oplysninger om, hvilke omkostninger, der kan henføres til de enkelte serviceydelser, herunder også i forhold til de investeringer, terminaloperatøren måtte have foretaget i kombiterminalerne.

Kombiterminalens regnskaber med produktkalkuler skal efter kombiterminalbekendtgørelsens § 9, stk. 3, udfærdiges efter anerkendte og ensartede principper og metoder for indtægts- og omkostningsallokering samt baseres på en dokumenteret produktøkonomimodel.

Trafikstyrelsen har i forbindelse med sin afgørelse om takstgodkendelse navnlig lagt vægt på oplysninger om den tid, som medgår ved de omhandlede løft.

Dette er imidlertid ikke tilstrækkeligt, idet tidsfaktoren alene udgør én blandt flere forskellige nødvendige faktorer i en produktkalkulemodel, jf. afsnit 6,c, oven for. I forhold til de oven for nævnte almindeligt anerkendte definitioner af begrebet produktkalkule, jf. afsnit 6,b, og henset til de almindeligt anerkendte principper for udformning af produktkalkuler, jf. afsnit 6,c, finder Jernbanenævnet efter gennemgang af DB SRs regnskabsmateriale, jf. afsnit 6,d, at der heri mangler den fornødne fordeling af omkostninger i forhold til de enkelte ydelser, og at regnskaberne derfor ikke opfylder kravet om produktkalkuler i kombiterminalbekendtgørelsens § 9, stk. 2.

Det er derfor ikke muligt på grundlag heraf at vurdere, hvorvidt taksterne er fastsat i overensstemmelse med kravet i bekendtgørelsens § 7, stk. 1.

Jernbanenævnet finder det herefter ikke dokumenteret, at Trafikstyrelsen har foretaget sin godkendelse af de omhandlede takster for 2013 på baggrund af de med bekendtgørelsen krævede produktkalkuler.

Nævnet finder det heller ikke dokumenteret, at der på vegne af DB SR til Trafikstyrelsen er fremsendt sådanne eller at styrelsen i sin sagsbehandling har stillet krav herom.

Jernbanenævnet finder derfor, at Trafikstyrelsen ikke ved sin sagsbehandling har opfyldt sin forpligtelse til at sikre den fornødne sagsoplysning, herunder at der især mangler tilvejebringelse af transparente generelle metoder til opgørelse af omkostninger.

Der er herved tale om tilsidesættelse af et helt centralt sagsbehandlingskrav, som er nødvendigt for at sikre, at der kan træffes lovlige og rigtige afgørelser om takstgodkendelser.

Jernbanenævnet finder derfor, at der er tale om en væsentlig retlig mangel som bør føre til, at Trafikstyrelsens afgørelse af 19. december 2012 ophæves,

og at sagen som følge heraf må hjemvises til fornyet behandling hos Trafikstyrelsen på baggrund af det anførte.

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

Som led i sin fornyede behandling af ansøgningen om takstgodkendelse må Trafikstyrelsen herefter over for DB SR kræve indlevering af regnskaber med de fornødne produktkalkuler og blandt andet foretage en vurdering af, hvorvidt disse opfylder det nævnte krav, hvorefter omkostningsfordelingen skal foretages efter anerkendte og ensartede principper.

De foreliggende regnskaber er heller ikke tilstrækkeligt detaljerede til, at der kan foretages en fyldestgørende omkostningsfordeling i forhold til de omhandlede løft ud fra en afgørelse af parternes uenighed om den tid, som medgår. Jernbanenævnet finder derfor ikke på det foreliggende grundlag anledning til at tage stilling til parternes uenighed herom.

Tilstedeværelsen af retvisende produktkalkuler i forhold til de enkelte serviceydelser er nødvendig forudsætning for, at Trafikstyrelsen på sagligt grundlag kan tage stilling til såvel spørgsmål om prisniveau som spørgsmål om prisdifferentiering.

Trafikstyrelsen må blandt andet tage stilling til denne uenighed som led i sin fornyede behandling af sagen, herunder det af Carlsberg anførte, hvorefter der er væsentlig forskel i den tid, som medgår ved løft af de i klagen nævnte forskellige typer af trailere, som benyttes.

I den forbindelse må Trafikstyrelsen vurdere, hvorvidt det til overholdelse af kravet i kombiterminalbekendtgørelsens § 7, stk. 1, måtte være nødvendigt at differentiere taksten for løft af trailere således, at der kommer til at gælde forskellige takster for de forskellige typer af trailere.

f. Spørgsmålet om syn- og skøn

Carlsberg har i sin klage af 17. januar 2013 fremsat begæring om udsættelse af sagen på, at der gennemføres syn- og skøn.

Eventuelt syn- og skøn ved rettens mellemkomst som omhandlet i retsplejelovens § 343 ligger efter nævnets opfattelse som udgangspunkt uden for, hvad der indgår i Trafikstyrelsens og Jernbanenævnets sagsoplysning i forbindelse med behandlingen af en sag om takstgodkendelse efter kombiterminalbekendtgørelsen.

8. Jernbanenævnets afgørelse

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

Jernbanenævnet ophæver i medfør af jernbanelovens § 24c, stk. 1, Trafikstyrelsens afgørelse af 19. december 2012 om godkendelse af taksterne for løft af containere og løft af trailere på kombiterminalerne i Høje Tåstrup og Taulov for 2013 som følge af, at Trafikstyrelsen ikke i forbindelse med afgørelsen har iagttaget sin forpligtelse til at foretage den fornødne sagsoplysning, jf. afsnit 7, e oven for.

Da der herefter ikke foreligger en godkendelse af de nævnte takster, påhviler det Trafikstyrelsen at behandle sagen på ny.

Sagen hjemvises derfor til fornyet behandling hos Trafikstyrelsen.

I tillæg til Jernbanenævnets vejledende bemærkninger oven for om Trafikstyrelsens fornyede behandling af sagen, skal nævnet yderligere henlede opmærksomheden på begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24.

Heraf følger, at afgørelsen om takstgodkendelse skal indeholde en henvisning til de relevante retsregler og i forbindelse med administrative skøn de hovedhensyn, som har været bestemmende for afgørelsen, jf. bestemmelsens stk. 1. Dernæst skal afgørelsen indeholde en kort redegørelse for de faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

Trafikstyrelsen skal således i medfør af denne bestemmelse ved sin fornyede afgørelse om takstgodkendelse blandt andet forholde sig udtrykkeligt til, hvorvidt ovennævnte krav om økonomisk dokumentation og produktkalkuler er overholdt.

Trafikstyrelsen har været betænkelig ved at udlevere de sagsakter til Jernbanenævnet, som indeholder fortrolige økonomiske oplysninger, idet DB SR har anført, at udlevering af oplysningerne i tilfælde af eventuelle aktindsigtsbegæring vil kunne skade virksomhedens interesser.

Spørgsmålet om en forvaltningsmyndigheds pligt til at udlevere fortrolige oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed er reguleret af forvaltningslovens § 31.

Efter denne bestemmelse gælder, at i det omfang myndigheden er berettiget dertil, skal begæringen om videregivelse af oplysninger imødekommes, såfremt oplysningerne endvidere er af betydning for myndighedens virksomhed eller den afgørelse, myndigheden skal træffe.

Med hensyn udlevering af oplysningerne i tilfælde af begæring om aktindsigt bemærkes, at der vil gælde de samme regler for bedømmelsen af aktindsigtsbegæring uanset, om en aktindsigtsbegæring rettes til Jernbanenævnet eller Trafikstyrelsen. Såfremt en begæring om aktindsigt kommer fra en part, finder aktindsigtsreglerne i forvaltningslovens kapitel 4 anvendelse - og ellers afgøres aktindsigtsspørgsmålet efter offentlighedsloven. Begge regelsæt

rummer muligheden for eventuelt at undtage fortrolige oplysninger efter en konkret vurdering.

Dato 19.04.2013
j.nr. JN34-00007

For så vidt angår den økonomiske dokumentation og produktkalkuler, som efter kombiterminalbekendtgørelsen skal indgå i afgørelserne om takstgodkendelse bemærkes i øvrigt, at disse ikke generelt kan kræves hemmeligholdt.

Den nævnte dokumentation udgør således eksempelvis oplysninger, der som udgangspunkt ikke kan undtages fra den almindelige partsaktindsigt og partshøringspligt efter forvaltningslovens kapitel 4-5.

I det omfang Trafikstyrelsen som led i sagsoplysningen måtte modtage oplysninger, som ikke i øvrigt måtte fremgå af sagens dokumenter, herunder f.eks. i forbindelse med møder og besigtigelser, m.v., følger det af bestemmelsen om notatpligt i offentlighedslovens § 6, stk. 1, at der skal udarbejdes notat om sådanne oplysninger.

Jernbanenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. jernbanelovens § 24c, stk. 2. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen ved domstolene skal være anlagt inden 8 uger fra meddelelsen af denne afgørelse, jf. jernbanelovens § 24 e, stk. 3.

Carlsberg Danmark A/S har efter det anførte fået medhold i klagen. Det indbetalte klagegebyr på 4.000,- kr. tilbagebetales derfor i henhold til § 13, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 1188 af 12. december 2012 om Jernbanenævnet.

Denne afgørelse offentliggøres på nævnets hjemmeside.

På nævnets vegne

Torben Sørensen

Nævningsformand

Bilag 1: Oversigt pr 19. april 2013 over sagens akter