

Advokat Anders Bendtsen
Lind advokataktieselskab
Ved Vesterport 6, 2. sal
1612 København V

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

c.c:

Trafik- og Byggestyrelsen, Edvard Thomsens Vej 14, 2300 København
Att: Kontorchef Niels Remmer

Advokat Rune Hamborg
Delacour Advokatpartnerselskab
Langebrogade 4
1411 København K

Dato 31. juli 2015
j.nr. JN34-00026

Afgørelse af spørgsmål om aktindsigt i konsulentrapport vedrørende 2009 regnskab for kombiterminalen i Høje Taastrup (JN34-00026)

Sammenfatning

Carlsberg Danmark A/S (herefter Carlsberg) har påklaget Trafik- og Byggestyrelsens afslag af 4. maj 2015 på aktindsigt i en konsulentrapport dateret april 2012 med tilhørende bilag fra konsulentfirmaet Baasch Consulting.

Jernbanenævnet har efterfølgende modtaget disse to dokumenter, som indgår i forbindelse med Jernbanenævnets behandling af klagesag JN34-00022.

Carlsberg har herefter som part i klagesag JN34-00022 anmodet Jernbanenævnet om partsaktindsigt i dokumenterne.

DB Schenker Rail Scandinavia A/S (herefter DB Schenker) har anmodet om, at dokumenterne i deres helhed holdes fortrolige og således ikke udleveres til Carlsberg.

Jernbanenævnet finder ikke, at der er grundlag for at undtage de nævnte dokumenter eller oplysninger heri fra partsaktindsigt efter forvaltningsloven. høring. Nævnet finder således ikke, at Carlsbergs interesse i, som part i ovennævnte klagesag, at kunne benytte kendskab til oplysningerne i dokumenterne bør vige for afgørende hensyn til DB Schenkers interesser, ligesom nævnet heller ikke finder, at hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter skulle være påkrævet, jf. forvaltningslovens § 15b, nr. 5.

Konsulentrapporten med det tilhørende bilag vil herefter blive sendt til Carlsberg.

Sagsfremstilling

Dato 31. juli 2015
j.nr. JN34-00026

Den 8. juni 2010 klagede Carlsberg til Trafikstyrelsen (som efterfølgende har skiftet navn til Trafik- og Byggestyrelsen) over terminaloperatøren DB Schenkers takst for trailerløft på kombiterminalen i Høje Taastrup.

Herefter traf Trafikstyrelsen afgørelse af 2. september 2010, hvorved Carlsberg ikke fik medhold i klagen, idet styrelsen ikke tilsidesatte taksten for trailerløft.

Trafikstyrelsens afgørelse af 2. september 2010 blev herefter af Carlsberg påklaget til Jernbanenævnet, som ved afgørelse af 25. november 2011¹ op hævede den påklagede afgørelse og hjemviste sagen til fornyet behandling hos styrelsen.

Jernbanenævnets hjemvisning var begrundet med, at der ikke i Trafikstyrelsens takstgodkendelsessag var indgået den efter kombiterminalbekendtgørelsen fornødne økonomiske dokumentation (produktkalkuler) for terminaloperatørens omkostninger i forbindelse med kombiterminalens enkelte serviceydelser.

Til brug for Trafikstyrelsens fornyede behandling af den hjemviste sag om 2010 takster fremsendte DB Schenker ved mail af 30. januar 2012 regnskabsoplysninger for 2009 til styrelsen.

Herefter har Trafikstyrelsen indhentet den i nærværende aktindsigtssag omhandlede rapport dateret april 2012 fra konsulentfirmaet Baasch Consulting. Rapporten vedrører DB Schenkers 2009 regnskab for kombiterminalen i Høje Taastrup (fremsendt af DB Schenker ved ovennævnte mail af 30. januar 2012 til Trafikstyrelsen). Rapporten peger på en række forhold, herunder blandt andet:

- At regnskabsmaterialet ikke giver grundlag for en konsekvent opdeling af omkostningerne i forhold til de enkelte serviceydelser. Som eksempel herpå nævnes det, at der ikke skelnes mellem brændstofforbrug til terminalens reachstacker (som vedrører løft) og brændstofforbruget til terminalens rangermaskine (som vedrører rangering).
- At en række af terminalens omkostningsposter forekom at være for høje, herunder med nærmere begrundelser for, at blandt andet udgifterne til administrativt personale og anden arbejdskraft var for høje, ligesom udgifter til skadeserstatninger forekom for høje og burde undersøges nærmere, m.v.
- At terminalens gebyrer forekom ikke at blive opkrævet konsekvent – herunder at såfremt der konsekvent var opkrævet taksten for sporafgift pr. tog og taksten for rangering, vurderedes omsætningen at ville have været DKK xxx mio. højere.

¹ Jf. Jernbanenævnets sag JN34-00002.

- At terminalens takster for henholdsvis sporafgift og rangering var lave i sammenligning med andre terminaler. At DB Schenker i 2009 selv (moderselskabet) var togoperatør og/eller jernbaneoperatør på samtlige tog som benyttede kombiterminalen.
- At terminalens takster for løft derimod var høje i sammenligning med andre terminaler.
- Regnskabsmaterialet manglede nødvendige oplysninger om antallet af de forskellige løft foretaget på terminalen i 2009.
- M.v.

Som bilag til ovennævnte rapport modtog Trafikstyrelsen endvidere dokumentet "Appendix A – Overview cost recharged from DBSR Scan to DBSR DKS – Høje Taastrup". Bilaget indeholder dels regnskabsoplysninger gengivet fra det af DB Schenker til Trafikstyrelsen den 30. januar 2012 fremsendte materiale. Dernæst indeholder bilaget en alternativ beregning af 2009 resultatet for kombiterminalen i Høje Taastrup efter korrektioner i forhold til de i rapporten omtalte forhold (reduktioner af udgifterne til administrativ og manuel arbejdskraft samt med tillæg svarende til, at der var opkrævet sædvanlig betaling for sporadgang og rangering).

Den 18. juli 2014 traf Trafikstyrelsen fornyet afgørelse om godkendelse af DB Schenkers 2010 kombiterminaltakster. Ovennævnte konsulentrapport er ikke nævnt i afgørelsen. Afgørelsen blev af Carlsberg den 7. august 2014 påklaget til Jernbanenævnet, jf. Jernbanenævnets verserende klagesag JN34-00022.

Til brug for behandlingen af klagesag JN34-00022 anmodede Jernbanenævnet ved brev af 15. august 2014 Trafikstyrelsen om fremsendelse af samtlige sagsakter, som var indgået i styrelsens behandling af sagen.

Jernbanenævnet modtog herefter mail af 19. november 2014 fra Trafikstyrelsen med sagsakter fra styrelsens behandling af takstgodkendelsessagen som første instans. Herunder medfulgte blandt andet regnskabsoplysningerne for 2009, som DB Schenker fremsendte den 30. januar 2012 til Trafikstyrelsen. Ovennævnte konsulentrapport herom medfulgte imidlertid ikke.

Den 22. januar 2015 traf Jernbanenævnet afgørelse om, at blandt andet førnævnte regnskabsoplysninger for 2009 var omfattet af forvaltningslovens partshøringspligt og derfor skulle fremsendes til Carlsberg med henblik på partshøring i forbindelse med klagesag JN34-00022 om DB Schenkers 2010 kombiterminaltakster.

Carlsberg anmodede ved mail af 8. april 2015 til Trafikstyrelsen om aktindsigt i rapporter, analyser og andet materiale, som Trafikstyrelsen i perioden 2009-2015 måtte have modtaget fra eksternt side til mulig brug for vurdering af regnskabsmateriale fra DB Schenker.

Herefter fremsendte Trafikstyrelsen ved mail af 4. maj 2015 til Carlsberg kopi af rapporten "Grundlaget for prisfastsættelse på kombiterminaler" dateret maj 2012 fra konsulentfirmaet Baasch Consulting. Ved samme mail meddelte sty-

relsen afslag på aktindsigt i ovennævnte rapport fra samme konsulentfirma af april 2012 samt bilaget til rapporten. Afslaget blev meddelt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2. Til støtte herfor anførte styrelsen, at de to sidstnævnte dokumenter indeholder oplysninger om DB Schenkers drifts- og forretningsforhold, som efter styrelsens vurdering ville kunne påføre DB Schenker økonomisk skade af nogen betydning i tilfælde af udlevering. Som klagevejledning anførte styrelsen, at afslaget på aktindsigt ikke kunne påklages til anden administrativ myndighed.

Herefter fremsendte Trafikstyrelsen ved mail af 7. maj 2015 til Carlsberg en korrigeret klagevejledning, hvorefter styrelsen nu oplyste, at afslaget på aktindsigt kunne påklages til Transportministeriet. Samtidigt blev det oplyst, at klage til Transportministeriet i givet fald skulle fremsendes til Trafikstyrelsen, som herefter ville videresende klagen til Transportministeriet, såfremt styrelsen ikke måtte finde grundlag for at ændre sit afslag.

Ved mail af 12. maj 2015 til Trafikstyrelsen påklagede Carlsberg herefter styrelsens afslag på aktindsigt. Til støtte for klagen har Carlsberg blandt andet anført, at offentlighedslovens § 30 ikke giver hjemmel til at afslå aktindsigt i hele dokumenter – men alene enkelte oplysninger i dokumenter. Dernæst anføres det, at Carlsberg ikke er konkurrent til DB Schenker samt at DB Schenkers kombiterminaldrift har monopollignende karakter. Der er derfor ikke efter Carlsbergs opfattelse grundlag for at antage, at aktindsigt vil kunne påføre DB Schenker økonomisk skade. Endvidere anføres det, at afslaget strider imod Jernbanenævnets praksis.

Den 20. maj 2015 fremsendte Trafikstyrelsen klagen til Transportministeriet med bemærkning om, at styrelsen fastholdt afslaget på aktindsigt. Styrelsen fastholder, at de to dokumenter indeholder oplysninger om DB Schenkers interne drifts- og forretningsforhold, som må formodes at kunne skade DB Schenker, såfremt oplysningerne udleveres, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2. Med henvisning til offentlighedslovens § 34, nr. 1, anfører styrelsen, at der heller ikke er grundlag for at meddele aktindsigt i dele af de to dokumenter. Det oplyses, at Trafikstyrelsen har indhentet de to dokumenter med henblik på, at styrelsen kunne opfylde sine forpligtelser i relation til styrelsens godkendelse af DB Schenkers takster for kombiterminalerne i Høje Taastrup og Taulov.

Transportministeriet hjemviste herefter ved afgørelse af 17. juni 2015 aktindsigtssagen til fornyet behandling hos Trafikstyrelsen. Ministeriet anførte blandt andet til støtte herfor, at styrelsen forud for sin afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet burde have indhentet en udtalelse fra DB Schenker med henblik på nærmere at få belyst risikoen for, hvorvidt aktindsigt ville kunne medføre risiko for økonomisk skade.

Carlsberg fremsendte den 18. juni 2015 Transportministeriets hjemvisningsafgørelse til Jernbanenævnet. Carlsberg opfordrede samtidigt Jernbanenævnet til at indhente den omhandlede konsulentrapport fra Trafikstyrelsen til

brug for nævnets behandling af den verserende klagesag om kombiterminaltakster.

Dato 31. juli 2015
j.nr. JN34-00026

Trafikstyrelsen forelagde herefter ved mail af 23. juni 2015 aktindsigtsbegæringen for DB Schenker og anmodede om bemærkninger hertil.

DB Schenker har ved brev af 24. juni 2015 nærmere kommenteret aktindsigtsbegæringen. DB Schenker finder det yderst problematisk, at Trafikstyrelsen har anvendt den pågældende eksterne konsulent, idet denne tidligere har været dansk repræsentant for RailRunner², som har haft tæt samarbejde med Carlsberg. DB Schenker betvivler derfor konsulentens uvildighed på det kraftigste. DB Schenker henviser derudover til lovbemærkningerne til offentlighedsloven, hvorefter der gælder en klar formodning for, at udlevering af oplysninger om forretningsforhold, m.v. vil indebære nærliggende risiko for skade af betydning for virksomheden. Dokumenterne indeholder efter DB Schenkers opfattelse sensitiv information om strategiske og kommercielle forhold. Det anføres, at på et stærkt konkurrencepræget marked, hvor én virksomheds kendskab til en anden konkurrerende virksomheds konkrete prissætning og interne prisopbygninger typisk vil indebære nærliggende risiko for, at den anden virksomheds konkurrenceevne skades med et økonomisk tab til følge. Dog anføres det ligeledes, at der i forhold til DB Schenkers kombiterminalvirksomhed i henhold til kombiterminalbekendtgørelsen alene er én anden aktør på markedet (kombiterminalbekendtgørelsen i Padborg, som drives af TX Logistik A/S). Det anføres, at såfremt oplysningerne kommer til denne anden aktørs kundskab, vil det kunne medføre skadevirkning for DB Schenkers konkurrenceevne og økonomisk tab, idet den anden aktør vil kunne udnytte oplysningerne til at positionere sig mere gunstigt i markedet med uoprettelig skade til følge for DB Schenker. Generelt bør terminaloperatørens økonomiske dokumentation i relation til takstgodkendelsen efter kombiterminalbekendtgørelsen efter DB Schenkers opfattelse holdes fortrolig. Efter offentlighedslovens § 34, nr. 1, subsidiært nr. 3, bør der efter DB Schenkers opfattelse meddeles afslag på aktindsigt i dokumenterne i deres helhed.

Ved brev af 29. juni 2015 meddelte Transportministeriet, at ministeriet var blevet opmærksom på, at klagen rettelig burde have været behandlet af Jernbanenævnet. Transportministeriet tilbagekaldte derfor ministeriets afgørelse af 17. juni 2015 og fremsendte Carlsbergs klage over Trafikstyrelsens afslag på aktindsigt til behandling af Jernbanenævnet.

Jernbanenævnet anmodede ved mail af 6. juli 2015 Trafikstyrelsen om fremsendelse af journaludskrifter med oversigter over samtlige sagsakter i de sager hos Trafikstyrelsen, hvori de af aktindsigtsbegæringen omfattede sagsakter måtte indgå.

Trafikstyrelsen svarede ved mails af 9. juli 2015, at de af aktindsigtsanmodningen omfattede dokumenter ikke har været benyttet i styrelsens tilsyn eller

² <http://www.railrunner.com/>

i de af styrelsen behandlede sager om godkendelse af kombiterminaltakster. Styrelsen fremsendte derfor alene ovennævnte konsulentrapport af april 2012 med det tilhørende bilag, men ingen yderligere bilag og ingen sagsakt lister.

Dato 31. juli 2015
j.nr. JN34-00026

Ved mail af 10. juli 2015 til Trafikstyrelsen gentog Jernbanenævnet anmodningen om fremsendelse af journaloversigter samt øvrige sagsakter.

Herefter meddelte Trafikstyrelsen ved mail af 13. juli 2015, at det ikke havde været muligt for styrelsen at identificere den konkrete sag, hvori konsulentrapporten er indgået.

Trafik- og Byggestyrelsen (tidligere Trafikstyrelsen) fremsendte dernæst ved mail af 24. juli 2015 journaludskrifter med oversigter over sagsakterne i styrelsens sag TS2010205-00396 vedrørende DB Schenkers ansøgning om kombiterminaltakster for 2010. Ifølge journaludskrifterne indgår hverken ovennævnte konsulentrapport af april 2012 fra Baasch Consulting eller det til rapporten hørende bilag blandt styrelsens sagsakter i den pågældende sag om godkendelse af 2010 takster.

Dernæst fremsendte Trafik- og Byggestyrelsen ved mail af 24. juli 2015 en række sagsakter fra styrelsens sag om indhentelse af ovennævnte konsulentrapporter fra Baasch Consulting. Efter det oplyste har styrelsen ikke oprettet noget journalnummer for denne sag. Udover selve konsulentrapporterne omfatter de fremsendte sagsakter styrelsens aftale med konsulentfirmaet, opgavebeskrivelse, styrelsens mailkorrespondance med konsulentfirmaet, m.v. Af førnævnte opgavebeskrivelse fremgår blandt andet:

”Formål

Formålet med projektet er at belyse omkostningsstrukturen og markedsforholdene for terminaler til håndtering af lastenheder i kombineret transport vej/bane (kombiterminaler) med henblik på at kunne vurdere, om prisdannelsen på danske kombiterminaler finder sted i overensstemmelse med bekendtgørelsen om kombiterminaler. På baggrund af den generelle analyse foretages en specifik analyse af forholdene på kombiterminalen i Høje Taastrup.”

Retsgrundlaget

Forvaltningsloven³ indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”§ 2. Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

[...]

³ Jf. L 2013 nr. 638, som trådte i kraft 1. januar 2014.

§ 9. Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Dato 31. juli 2015
j.nr. JN34-00026

Stk. 2. En parts ret til aktindsigt omfatter med de i §§ 12-15b nævnte undtagelser

- 1) Alle dokumenter, der vedrører sagen, og*
- 2) Indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.*

[...]

Stk. 5. Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser ikke pligten til at give aktindsigt efter dette kapitel, jf. dog § 15a, stk. 1.

[...]

§ 15b. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til

[...]

5) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

§ 15c. Hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 15-15b, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles parten aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. Det gælder dog ikke, hvis

- 1) det vil medføre en prisgivelse af det eller de hensyn, der er nævnt i §§ 15-15b,*
- 2) det vil indebære, at der gives klart vildledende information, eller*
- 3) det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.*

§ 16. Afgørelsen af, om en anmodning om aktindsigt skal imødekommes, træffes af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen i den pågældende sag.

Stk. 2. Vedkommende myndighed afgør snarest, om partens anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvist ikke er muligt. Den aktindsigts-søgende skal i givet fald underrettes om grunden til fristover-

skridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

[...]

Stk. 4. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører.

Dato 31. juli 2015
j.nr. JN34-00026

I lovbemærkningerne til forvaltningslovens § 15b⁴, er det blandt andet anført:

“Bestemmelsen i nr. 5 om, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, er ny og foreslås indsat som en parallel til § 33, nr. 5, i forslaget til offentlighedsloven (og Offentlighedskommissionens lovudkast), som viderefører den såkaldte generalklausul i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har også til formål at videreføre gældende ret om, hvilke hensyn der kan begrunde, at oplysninger undtages fra partsaktindsigt efter forvaltningsloven, herunder ... virksomheders interesse i at hemmeligholde oplysninger om forretningshemmeligheder, m.v.[...]”

Det bemærkes, at for at undtage oplysninger omfattet af § 15 b fra partens ret til aktindsigt skal afgørende hensyn til de interesser, der er opregnet i bestemmelsen, tale imod udleveringen af oplysningerne til parten. Der skal således - i lyset af en parts behov for at kunne varetage sine interesser under en sag, hvor der af en forvaltningsmyndighed er eller vil blive truffet afgørelse - mere tungtvejende hensyn til de pågældende interesser til, for at en myndighed efter en konkret vurdering kan undtage oplysninger fra en parts ret til aktindsigt, end når en anmodning om aktindsigt behandles efter offentlighedsloven. Efter offentlighedsloven kan oplysninger således efter en konkret vurdering undtages fra retten til aktindsigt, hvis væsentlige hensyn til de relevante interesser taler herfor, jf. § 33 i forslaget til offentlighedsloven (og Offentlighedskommissionens lovudkast).”

Transportministeriets bekendtgørelse nr. 168 af 3. marts 2009⁵ om modtagepligt på kombiterminaler (kombiterminalbekendtgørelsen) indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

⁴ LFF2012-2013.1.145, bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 15b.

”§ 2. Den, der driver en kombiterminal (terminaloperatøren), skal stille kombiterminalen til rådighed for jernbanevirksomheder efter betaling på lige og ikke diskriminerende vilkår efter reglerne i denne bekendtgørelse.

[...]

§ 3. Vognmænd, speditører m.v., der er samarbejdspartnere med jernbanevirksomheder, der modtager ydelser fra en kombiterminal, har adgang til denne på lige og ikke diskriminerende vilkår i overensstemmelse med konkurrencelovgivningen.

[...]

§ 7. Taksterne fastsættes således, at de 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.

[...]

§ 8. Kombiterminalens takster skal godkendes af Trafikstyrelsen.

Stk. 2. Ansøgning om godkendelse af takster skal indsendes til Trafikstyrelsen senest 3 måneder forud for den dato, hvorfra taksten skal være gældende.

[...]

§ 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

⁵ Som ændret ved bekendtgørelse nr. 248 af 30. marts 2009.

jernbanevirksomhed. Der må ikke ske en krydssubsidiering mellem de to aktivitetsområder.

Dato 31. juli 2015
j.nr. JN34-00026

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

[...]

§ 14. [...] Klage over terminaloperatørens takster og Trafikstyrelsens afgørelser kan inden 4 uger indgives til Jernbaneklagenævnet."

Jernbanenævnets bemærkninger

Forvaltningsloven eller offentlighedsloven

I overensstemmelse med Trafik- og Byggestyrelsens oplysninger lægger Jernbanenævnet til grund, at konsulentrapporten af april 2012 med bilag ikke indgår som sagsakt i – og heller ikke er indgået i forbindelse med behandlingen af - styrelsens sag om godkendelse af DB Schenkers kombiterminaltakster for 2010, hvorom styrelsen traf afgørelse den 18. juli 2014.

Jernbanenævnet finder dernæst ikke grundlag for at tilsidesætte Trafik- og Byggestyrelsens vurdering af, at Carlsberg ikke har partsstatus i relation til styrelsens sag om bestilling af konsulentrapporten, hvorefter nævnet heller ikke finder grundlag for at tilsidesætte, at styrelsen har behandlet Carlsbergs aktindsigtsbegæring af 8. april 2015 efter offentlighedsloven.

Trafik- og Byggestyrelsens afgørelse af 18. juli 2014 om godkendelse af 2010 takster er imidlertid påklaget til Jernbanenævnet, jf. Jernbanenævnets sag JN34-00022, hvori Carlsberg er klager og dermed part.

Konsulentrapporten med bilag indeholder oplysninger, som kan have betydning for Jernbanenævnets behandling af klagesag JN34-00022. Efter Jernbanenævnets modtagelse af konsulentrapporten med bilag har nævnet derfor måttet lade denne indgå som sagsakt i klagesag JN34-00022.

Carlsberg har ved mail af 27. juli 2015 til Jernbanenævnet præciseret, at aktindsigtsbegæringen også omfatter nævnets klagesag om 2010 takster (JN34-00022), hvori Carlsberg som anført er part, og hvori konsulentrapporten med bilag nu indgår som en del af nævnets sagsakter.

På denne baggrund må Jernbanenævnet herefter behandle Carlsbergs aktindsigtsbegæring efter forvaltningsloven, jf. neden for.

Hovedreglen om fuld partsaktindsigt efter forvaltningsloven

Efter forvaltningslovens § 9, stk. 2, nr. 1, omfatter en parts ret til aktindsigt – med de i lovens §§ 12-15b nævnte undtagelser – alle dokumenter, der vedrører sagen.

Forvaltningslovens § 15b, nr. 5

Da konsulentrapporten med bilag er omfattet af Carlsbergs ret til aktindsigt i Jernbanenævnets sag JN34-00022, jf. hovedreglen om fuld partsaktindsigt i forvaltningslovens § 9, stk. 2, nr. 1, må det vurderes, hvorvidt Carlsbergs ret til aktindsigt eventuelt skal begrænses i relation til enkelte oplysninger i disse dokumenter som følge af undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.

Det følger som nævnt ovenfor af lovbemærkningerne til forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, at afgørende hensyn til virksomheders interesse i at hemmeligholde oplysninger om drifts- og forretningshemmeligheder m.v. kan føre til, at der undtages oplysninger fra partsaktindsigten.

Det beror derfor på en konkret vurdering, om oplysninger skal undtages fra partsaktindsigt i medfør af § 15 b, nr. 5. Ved denne vurdering skal der lægges vægt på, om partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til hemmeligholdelse af drifts- eller forretningshemmeligheder.

Dette beror for det første på, om de pågældende oplysninger efter en konkret vurdering findes at udgøre drifts- eller forretningshemmeligheder, som – hvis de kommer til offentlighedens kendskab – vil kunne påføre DB Schenker væsentlig økonomisk skade eller anden skade af nogen betydning.

For det andet beror det på, om Carlsbergs interesse som part i at kunne benytte kendskab hertil til varetagelse af sine interesser i forbindelse med takstgodkendelsessagen bør vige for afgørende hensyn til DB Schenker. Det følger som nævnt af lovbemærkningerne til forvaltningslovens § 15 b, at der – i lyset af en parts behov for at kunne varetage sine interesser under en sag, hvor der af en forvaltningsmyndighed er eller vil blive truffet afgørelse – kræves tungtvejende hensyn.

Jernbanevirksomhederne og bl.a. Carlsberg betaler for de serviceydelser, som rekvireres fra kombiterminalerne, på grundlag af ydelseskategorier, således at der foreligger betaling for de enkelte omkostningsdannende ressourcetræk, jf. kombiterminalbekendtgørelsens § 7, stk. 2.

Efter kombiterminalbekendtgørelsens § 7, stk. 1, må de takster, som DB Schenker tager for kombiterminalens ydelser, alene 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.

Konsulentrapporten med bilag er relevant i forhold til kontrollen af, hvorvidt de elementer, som indgår i DB Schenkers interne regnskaber, herunder produktøkonomiregnskaber, for kombiterminalen i Høje Taastrup, er retvisende, jf. kombiterminalbekendtgørelsens § 9, stk. 3.

Dermed er der tale om oplysninger som kan have væsentlig betydning for takstgodkendelsessagen – herunder også for Carlsbergs muligheder for at varetage sine interesser i forbindelse med takstgodkendelsessagen.

Dato 31. juli 2015
j.nr. JN34-00026

Det har således væsentlig betydning for Carlsbergs muligheder for at varetage sine interesser i klagesag JN34-00022, at Carlsberg får kendskab til og mulighed for at udtale sig om oplysningerne.

Jernbanenævnet har som nævnt allerede fastslået Carlsbergs ret⁶ til at blive partshørt om selve produktøkonomiregnskaberne.

Heroverfor står, at der ikke efter Jernbanenævnets vurdering foreligger konkrete grunde til at antage, at oplysninger i konsulentrapporten med bilag af konkurrencemæssige grunde kan medføre væsentlig økonomisk skade eller tab for DB Schenker. Der ses ikke at være tale om oplysninger, som ville kunne udnyttes af konkurrenter til væsentlig økonomisk skade for DB Schenker eller som vil kunne påføre DB Schenker anden skade af nogen betydning.

Dertil kommer, at DB Schenker i sin egenskab af terminaloperatør af kombiterminalerne udøver en form for monopolvirksomhed, hvor kundernes muligheder for at benytte en konkurrerende kombiterminal er begrænsede. Derfor er kredsen af konkurrerende eller potentielt konkurrerende virksomheder også meget begrænset. DB Schenker driver efter det oplyste to kombiterminaler, og alle tre kombiterminalers prissætning skal overholde kravene i kombiterminalbekendtgørelsens § 7.

Hensynet til beskyttelse af en monopolreguleret virksomheds konkurrenceevne må tillægges mindre vægt i forhold til oplysninger om forhold, hvorom virksomheden i medfør af monopolreguleringen er pålagt at afgive oplysninger med henblik på at øge transparensen om de pågældende forhold.

Sammenfatning

På baggrund af ovennævnte – og efter en samlet vurdering af sagens omstændigheder i øvrigt – finder Jernbanenævnet ikke, at Carlsbergs interesse i at kunne benytte kendskab til oplysningerne i konsulentrapporten med bilag bør vige for afgørende hensyn til DB Schenkers interesser, ligesom nævnet heller ikke finder, at hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter skulle være påkrævet, jf. forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.

Jernbanenævnets afgørelse

Som svar på Carlsbergs aktindsigtsbegæring til Jernbanenævnet i sag JN34-00022, skal Carlsberg i medfør af forvaltningslovens § 9, stk. 2, nr. 1, medde-

⁶ Jf. ovennævnte afgørelse af 22. januar 2015.

les aktindsigt i konsulentrapporten af april 2012 fra konsulentfirmaet Baasch Consulting med det tilhørende bilag - idet der ikke er grundlag for helt eller delvist at undtage oplysninger i de to dokumenter fra forvaltningslovens partsaktindsigt.

Dato 31. juli 2015
j.nr. JN34-00026

Jernbanenævnet finder herefter ikke anledning til at tage stilling til den af Trafik- og Byggestyrelsen foretagne afvejning i relation til styrelsens afslag på aktindsigt efter offentlighedsloven.

Denne afgørelse offentliggøres på Jernbanenævnets hjemmeside.

På nævnets vegne

Per Baltzer Overgaard
Nævnetsformand

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. bekendtgørelse nr. 1188 af 12. december 2012 om Jernbanenævnet. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 8 uger, jf. jernbanelovens § 115, stk. 1.