



Jernbanenævnet
Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S

Indgået

16 JUNI 2015

i Jernbanenævnet

JN34-00025 og
JN34-00008

Gammeltorv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

**Klage fra Uffe Mørch-Pedersen på vegne af Captrain – Jernbanenævnets
j.nr. JN34-00008**

15-06-2015

Jeg sender hermed til orientering en kopi af et brev, jeg i dag har sendt til Uffe Mørch-Pedersen, der den 28. januar 2015 på vegne af Captrain Denmark ApS (Captrain) har klaget til mig over Jernbanenævnets vejledende udtalelse af 21. februar 2014 og nævnets afgørelser af 25. april og 3. oktober 2014 om ikke at genoptage sagen om den vejledende udtalelse, samt over nævnets afslag på aktindsigt af 28. november 2014.

Dok.nr. 15/00488-5/MRH
Bedes oplyst ved henvendelse

+ bilag

Som det fremgår af brevet, har jeg besluttet ikke at indlede en ombudsmandsundersøgelse i anledning af Uffe Mørch-Pedersens klage. Jeg henviser nærmere til det, jeg har anført i mit brev til Uffe Mørch-Pedersen.

Med venlig hilsen

Kaj Larsen
Vicedirektør



Captrain Denmark ApS
Att. Uffe Mørch-Pedersen
H. P. Christensens Vej 1
3000 Helsingør

Gammeltorv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Klage over Jernbanenævnet

15-06-2015

Jeg har senest skrevet til dig om sagen den 11. maj 2015. Jeg har nu haft lejlighed til at gennemgå klagen med bilag, og jeg vender på det grundlag tilbage til sagen.

Dok.nr. 15/00488-4/MRH
Bedes oplyst ved henvendelse

Du har den 28. januar 2015 på vegne af Captrain ApS klaget til mig over Jernbanenævnets vejledende udtalelse af 21. februar 2014 om retten til rangering på kombiterminalen i Taulov og over nævnets afgørelse af 28. november 2014 om aktindsigt. Jeg har også forstået din klage til mig, som en klage over Jernbanenævnets afgørelser af 25. april og 3. oktober 2014 om ikke at genoptage nævnets sag om den vejledende udtalelse.

Jeg har, efter en gennemgang af din klage med bilag, besluttet ikke at indlede en ombudsmandsundersøgelse af Jernbanenævnets vejledende udtalelse af 21. februar 2014, nævnets afgørelser af 25. april og 3. oktober 2014 om afslag på genoptagelse samt af nævnets afgørelse af 28. november 2014 om aktindsigt. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg har lagt vægt på, at jeg ikke mener, at der er udsigt til, at jeg, ved at indlede en ombudsmandsundersøgelse, vil kunne kritisere indholdet af Jernbanenævnets vejledende udtalelse af 21. februar 2014, og der er således heller ikke udsigt til, at jeg vil kunne hjælpe Captrain til en udtalelse af et andet og for Captrain mere gunstigt indhold.

Da jeg har besluttet ikke at indlede en ombudsmandsundersøgelse af nævnets vejledende udtalelse, indleder jeg heller ikke en ombudsmandsundersøgelse af nævnets afgørelser af 25. april og 3. oktober 2014 om ikke at genoptage nævnets sag om den vejledende udtalelse.

For så vidt angår din klage over Jernbanenævnets afgørelse af 28. november 2014 om aktindsigt, har jeg lagt vægt, at jeg ikke mener, at der er udsigt til, at

jeg, hvis jeg indledte en ombudsmandsundersøgelse, ville kunne hjælpe dig til en anden og bedre retsstilling ved at opnå aktindsigt i de akter, som du har anmodet om aktindsigt i.

Jeg har også lagt vægt på følgende:

Kort om sagsforløbet

Sagen drejer sig om Captrain Denmark ApS's (herefter Captrain) adgang til at foretage rangering på kombiterminalen i Taulov. Kombiterminalen drives af (terminaloperatøren) DB Schenker Rail Danmark Services A/S (herefter DB Schenker) efter aftale med Banedanmark.

Det fremgår af sagen, at Captrain, der driver jernbanevirksomhed, primo februar 2013 rettede henvendelse til Banedanmark og DB Schenker om kanal-tildeling på strækningen Padborg-Taulov og om terminaladgang til kombiterminalen i Taulov for Captrains tog.

DB Schenker oplyste i den forbindelse over for Captrain, hvilke priser, der gjaldt for at få foretaget rangering på kombiterminalen. Captrain gennemførte herefter togtransporter til kombiterminalen i Taulov og foretog i den anledning selv rangering på kombiterminalen.

I marts 2013 sendte DB Schenker et påbud til Captrain om straks at indstille alle rangeraktiviteter på kombiterminalen. Captrain rettede i forlængelse heraf henvendelse til Banedanmark med en forespørgsel om Banedanmarks opfattelse af det udstedte påbud fra DB Schenker. Banedanmark videresendte Captrains henvendelse til Trafikstyrelsen.

Den 20. marts 2013 svarede Trafikstyrelsen bl.a. følgende i en e-mail til Banedanmark:

"Efter granskning af bekendtgørelsen om modtagepligt på kombiterminaler (bekendtgørelse nr. 168 af 3. marts 2009 om modtagepligt på kombiterminaler, hvorfra bestemmelser er gengivet i afsnit 2 nedenfor om retsgrundlaget) og DB Schenkers mail af 13.3.2013 kan jeg oplyse følgende:

Bekendtgørelsens § 2 fastslår, at den, der driver en kombiterminal (terminaloperatøren), skal stille kombiterminalen til rådighed for jernbanevirksomheder efter betaling på lige og ikke diskriminerende vilkår efter reglerne i bekendtgørelsen. Kombiterminalen med tilhørende serviceydelser, herunder kombiterminalens spor, klargøringsfaciliteter, betjent løftekapacitet, adgangsveje og midlertidig henstillingsplads, stilles således til rådighed mod betaling for jernbanevirksomheder.

Bekendtgørelsen fortsætter i § 2, stk. 2, at hvis terminaloperatøren leverer ydelser udover de i stk. 1, nævnte som f.eks. strøm til elektrisk kørsel, levering af brændstof, rangering og alle andre ydelser m.m. eller assistance af specialtog skal sådanne ydelser tilbydes enhver jernbanevirksomhed mod betaling.

Heraf tolker Trafikstyrelsen, at da DB Schenker som en af selskabets ydelser tilbyder rangering, så skal DBS tilbyde denne ydelse til Railcare [nu Captrain], og det skal i overensstemmelse med bekendtgørelsen ske på lige og ikke diskriminerende vilkår. Railcare [nu Captrain] har efter Trafikstyrelsens opfattelse ikke selvstændig adgang til at udføre rangering, idet DB Schenker tilbyder denne ydelse.”

Den 24. marts 2013 anmodede Captrain Trafikstyrelsen om at foretage en fornyet behandling af sagen. Trafikstyrelsen henviste den 25. marts 2013 Captrain til at klage til Jernbanenævnet.

Den 15. april 2013 klagede Captrain til Jernbanenævnet. Jernbanenævnet fremkom i den anledning den 21. februar 2014 med en vejledende udtalelse i sagen.

Af nævnets vejledende udtalelse fremgår bl.a.:

”6. Jernbanenævnets bemærkninger

...

Terminaloperatørens ret til at disponere over kombiterminalens område og jernbanevirksomhedernes ret til selv at foretage rangering

I medfør af lejekontrakten [note: lejekontrakten for kombiterminal Taulov består af en række dokumenter, som er nærmere omtalt under afsnit 5 oven for om sagens øvrige omstændigheder] for kombiterminal Taulov er DB Schenker indtrådt i brugsretten til at drive kombiterminalen med tilhørende område – herunder retten til i den forbindelse at foretage forretningsmæssige dispositioner i det omfang, der ikke i medfør af lovgivningen eller aftale er fastsat begrænsninger herfor.

DB Schenker har således som udgangspunkt i medfør af lejekontrakten ret til at fastsætte vilkår, der gælder for jernbanevirksomhederne som brugerne inde på kombiterminalens område som forudsætning for at tilade disses adgang.

Fastsættelse af sådanne vilkår kan imidlertid alene finde sted i det omfang, dette ikke strider imod de regler, der gælder for brugen af en kombiterminal med tilhørende område, herunder blandt andet jernbanelovens § 10, bestemmelserne i kombiterminalbekendtgørelsen, samt de regler, der gælder for en jernbanevirksomheds færden på jernbaneinfrastrukturen generelt, herunder jernbanesikkerhedsmæssige regler mv. fastsat med jernbanelovgivningen mv., herunder jernbanelovens §§ 3, 8, 21 h, 21 i og 21 j samt regler fastsat i medfør heraf.

Captrain har for det første henvist til, at det i kombiterminalbekendtgørelsens § 2, stk. 2, forudsættes som en mulighed, at rangering udføres af jernbanevirksomhederne selv, og at der heraf efter Captrains opfattelse skulle følge et retskrav for jernbanevirksomhederne på at kunne foretage rangering.

At bestemmelsen forudsætter rangering foretaget af jernbanevirksomhederne selv som en mulighed, må imidlertid forstås som navnlig vedrørende den situation, hvor rangering ikke tilbydes af terminaloperatøren, og Jernbanenævnet finder ikke, at der med kombiterminalbekendtgørelsens bestemmelse i § 2, stk. 2 med den fornødne klarhed også fastslås et retskrav for jernbanevirksomhederne på at kunne foretage rangering i den situation, hvor dette tilbydes af terminaloperatøren.

At bl.a. rangering ifølge kombiterminalbekendtgørelsens bestemmelse § 2, stk. 2, skal "tilbydes" jernbanevirksomhederne, såfremt en sådan serviceydelse udføres af terminaloperatøren, må forstås som en forpligtelse for terminaloperatøren, og der kan heller ikke af dette udtryk med den fornødne klarhed udledes noget retskrav for jernbanevirksomheden på selv at kunne foretage rangering i den situation, hvor rangering tilbydes af terminaloperatøren, men hvor jernbanevirksomheden blot ikke ønsker at gøre brug heraf.

I kombiterminalbekendtgørelsens § 2, stk. 1, 1. pkt., er gentaget det generelle krav, som også følger af jernbanelovens § 10, hvorefter jernbanevirksomhedernes benyttelse af kombiterminalerne mod betaling skal ske på lige og ikke diskriminerende vilkår.

Ifølge lovbemærkningerne til bestemmelsen [note: LFF 1997-1998.2.27, bemærkningerne til § 10 som gengivet oven for i afsnit 3 om retsgrundlaget] betyder dette blandt andet, at jernbanevirksomhederne i forbindelse med brugen af kombiterminaler må have adgang til at benytte sig af kombiterminalens spor og i nødvendigt omfang at håndtere togets såkaldt almindelige funktioner, og som et af eksemplerne herpå er nævnt henstilling af tog i ledige perioder.

Denne ret for jernbanevirksomhederne til på egen hånd at håndtere togets almindelige funktioner støttes også af hensynet til effektiv udnyttelse af kombiterminalen – herunder især inden for perioder, hvor terminaloperatøren ikke selv måtte være til stede og kan tilbyde at udføre den pågældende funktion.

Jernbanenævnet finder på denne baggrund, at jernbanevirksomheder, som har betalt for at få adgang til kombiterminalen og dennes spor, i medfør af jernbanelovens § 10, som udgangspunkt også har ret til bl.a. at foretage rangering til henstilling af togvogne på sporarealer tilknyttet kombiterminalen inden for perioder, hvor terminaloperatøren ikke selv måtte være til stede og kan tilbyde at foretage rangeringen.

I denne sag har Captrain også rent faktisk selv foretaget rangering umiddelbart forud for, at DB Schenker i marts 2013 nedlagde generelt forbud mod dette.

Som nærmere anført ovenfor ses de gældende sikkerhedsregler ikke at være til hinder for førnævnte ret for jernbanevirksomheder til blandt andet at kunne foretage rangering, ligesom terminaloperatørens oplysningsforpligtelser over for SKAT heller ikke findes at kunne føre til fravigelse af denne ret, jf. ovenfor.

Jernbanenævnet finder sammenfattende på denne baggrund, at den i Trafikstyrelsens udtalelse af 20. marts 2013 indeholdte retsopfattelse ikke kan tiltrædes, idet Captrain i overensstemmelse med de nævnte lov-bemærkninger til jernbanelovens § 10 og på det foreliggende grundlag efter nævnets opfattelse har ret til, mod betaling af sædvanlig takst for adgang til og skinnekapacitet på Kombiterminal Taulov, selvstændigt at udføre rangering på kombiterminalens område inden for tidsrum, hvor terminaloperatøren ikke måtte være til stede på kombiterminalen og kan tilbyde at udføre rangeringen mod betaling af sædvanlig takst herfor.”

Den 11. marts 2014 anmodede du på vegne af Captrain Jernbanenævnet om en uddybning af nævnets vejledende udtalelse, idet du bl.a. stillede nævnet en række spørgsmål. Den 25. april 2014 svarede Jernbanenævnet på din henvendelse, idet nævnet bl.a. oplyste, at nævnet havde opfattet henvendelsen som en anmodning om genoptagelse af sagen om den vejledende udtalelse. Nævnet afslog i svaret at genoptage sagen.

Den 19. juni 2014 anmodede du på vegne af Captrain på ny Jernbanenævnet om en uddybning af nævnets vejledende udtalelse, idet du bl.a. på ny stillede nævnet en række spørgsmål. Den 3. oktober 2014 svarede nævnet på din henvendelse, idet nævnet bl.a. oplyste, at nævnet havde opfattet henvendel-

sen som en ny anmodning om genoptagelse af sagen om den vejledende udtalelse. Nævnet afslog i svaret på ny at genoptage sagen.

Den 19. november 2014 fremkom du på vegne af Captrain med bemærkninger til Jernbanenævnets afslag af 3. oktober 2014 og du anmodede samtidig om aktindsigt i:

- "Mødereferater fra nævnets møder den 21. februar 2014 (specielt) den 25. april 2014 og den 3. oktober for så vidt angår forhold, der har relation til sag JN 34-00008
- Oversigt over dokumenter udvekslet mellem Jernbanenævnet og terminaloperatøren DB Schenker
- Oversigt over dokumenter udvekslet mellem Jernbanenævnet og Transportministeriets departement
- Oversigt over dokumenter udvekslet mellem Jernbanenævnet og Banedanmark
- Interne dokumenter i færdig/endelig form i forbindelse med sagsbehandlingen"

Den 28. november 2014 svarede Jernbanenævnet på din henvendelse af 19. november 2014, idet nævnet bl.a. meddelte dig afslag på aktindsigt.

Af nævnets svar fremgår bl.a.:

"3. Jernbanenævnets bemærkninger til spørgsmålet om aktindsigt og afgørelse herom

Efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, er en forvaltningsmyndigheds interne arbejdsdokumenter undtaget fra forvaltningslovens partsaktindsigt.

De i sagen foreliggende interne mails mellem sekretariatet og nævnsmedlemmerne samt nævnsmødereferaterne er således som udgangspunkt undtaget fra Captrains ret til aktindsigt.

Dog omfatter retten til aktindsigt efter forvaltningslovens § 13, nr. 1, interne arbejdsdokumenter i endelig form, når dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse.

Captrains sag er behandlet på nævnets møder den 21. februar 2014, den 25. april 2014 og den 3. oktober 2014.

Den del af referaterne fra de nævnte møder, der er omfattet af Captrains ret til aktindsigt efter forvaltningslovens § 13, nr. 1, dvs. alene gengivelsen af selve nævnets beslutninger på nævnsmøderne i relation til

Captrains sag, er indeholdt i de enkelte dokumenter, som er sendt til Captrain umiddelbart efter møderne – herunder nævnets vejledende udtalelse af 21. februar 2014 samt nævnets efterfølgende breve til Captrain af 25. april og 3. november 2014. Det fremgår således af de nævnte dokumenter klart, hvilke nævnsmedlemmer, der har deltaget i behandlingen af sagen, og hvad nævnet på de pågældende møder besluttede.

Referaternes indhold i øvrigt med gengivelse af nævnets forhandlinger, m.v. er ikke omfattet af Captrains ret til aktindsigt efter forvaltningslovens § 13, nr. 1, idet der med referaterne er tale om interne arbejdsdokumenter.

Der kan dog meddeles meraktindsigt i nævnets interne mødereferater, ligesom der kan meddeles meraktindsigt i den nævnte interne mailkorrespondance, efter forvaltningslovens § 10, stk. 1, såfremt dette ikke strider imod øvrige regler herunder bestemmelser om tavshedspligt.

De pågældende dele af nævns mødereferaterne indeholder ikke oplysninger, som er tavshedspligtbelagte, bortset fra en enkelt oplysning (i referatet fra mødet 3. oktober 2014) om et medlems manglende deltagelse på grund af helbredsmæssige problemer. Spørgsmålet er herefter, om der skal gives meraktindsigt i de øvrige dele af referaterne.

De øvrige dele af referaterne indeholder gengivelse af generelle bemærkninger fra enkelte nævnsmedlemmer fra nævnets forhandlinger om sagens realitet, bemærkninger fra formanden og nævnsmedlemmer vedrørende formalia samt nævnets bemærkninger til de enkelte dele af de af nævnssekretariatet til nævnsmedlemmerne udsendte udkast i sagen.

Den interne mailkorrespondance mellem sekretariatet og nævnsmedlemmerne indeholder fremsendelse af udkast samt bemærkninger om behandlingen af Captrains henvendelser.

Jernbanenævnet finder, at navnlig hensynet til at bevare klarheden omkring nævnets vejledende udtalelse og efterfølgende beslutninger i sagen taler afgørende imod at meddele meraktindsigt i både de nævnte konkrete dele af nævns mødereferaterne og den nævnte interne mailkorrespondance. De nævnte dokumenter indeholder ikke faktuelle oplysninger af væsentlig betydning for Captrains sag eller oplysninger, som Captrain i øvrigt har nogen særlig interesse i at opnå kendskab til.

På denne baggrund meddeler Jernbanenævnet hermed afslag efter forvaltningslovens § 10, stk. 1, på Captrains begæring om meraktindsigt i ovennævnte dele af nævns mødereferaterne samt den nævnte interne mailkorrespondance.”

Den 28. januar 2015 klagede du på vegne af Captrain til mig over Jernbanenævnets vejledende udtalelse af 21. februar 2014 og over nævnets afgørelser af 25. april og 3. oktober 2014 om ikke at genoptage nævnets sag om den vejledende udtalelse samt over nævnets afgørelse af 28. november 2014 om afslag på aktindsigt.

Du har i din klage til mig bl.a. anført, at Jernbanenævnets vejledende udtalelse lider af retlige mangler og at udtalelsen ikke opfylder forvaltningslovens krav om begrundelse.

Det fremgår af din klage, at nævnets udtalelse efter din opfattelse lider af retlige mangler, da udtalelsen ikke er i overensstemmelse med aftaleretten for så vidt angår tilbud og accept af tilbud, og idet udtalelsen ikke forholder sig til grundsætningen om aftalers relativitet og bygger på en indskrænkende fortolkning, der ikke er i overensstemmelse med formålet med baggrundsretten. Du har i den forbindelse bl.a. anført, at der må sondres mellem betydningen af henholdsvis stk. 1, 2, og 3, i den såkaldte kombiterminalbekendtgørelses § 2.

Det fremgår også af din klage, at nævnets udtalelse efter din opfattelse ikke opfylder forvaltningslovens krav om begrundelse, da Jernbanenævnet ikke konkret har forholdt sig til Captrains fortolkning og juridiske argumentation.

Vedrørende din klage over Jernbanenævnets afslag på aktindsigt, har du bl.a. anført, at ønsket om at opnå aktindsigt skyldes et ønske hos Captrain om at kunne vurdere i hvilken udstrækning og med hvilket indhold beslutningsprocessen i nævnet har taget udgangspunkt i en juridisk vurdering af den vejledende udtalelises overensstemmelse med aftaleretten, grundsætningen om aftalers relativitet og formålet med baggrundretten.

Der er tale om synspunkter, som du også (delvist) har gjort gældende over for Trafikstyrelsen og Jernbanenævnet i dine henvendelser hertil.

Ombudsmandens bemærkninger

1. Min kompetence over for Jernbanenævnet

Jeg har ved min behandling af din klage anset Jernbanenævnet for omfattet af ombudsmandens virksomhed.

I den forbindelse bemærker jeg følgende:

Det fremgår af § 7, stk. 1, 1. pkt., i lov om Folketingets Ombudsmand, at ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning.

Af § 7, stk. 3, i ombudsmandsloven fremgår det, at ombudsmanden ikke kan behandle klager over nævn, der i betryggende former træffer afgørelse om tvister mellem private, selv om vedkommende nævn i anden sammenhæng betragtes som tilhørende den offentlige forvaltning. I betænkning nr. 1272/1994 om ombudsmandsloven, s. 92, står, at nævn, der under en "betryggende proces" træffer afgørelser i tvister mellem borgere, ikke bør være omfattet af ombudsmandens virksomhed. I betænkningen er der flere eksempler på sådanne nævn, f.eks. Advokatnævnet og Pressenævnet.

Såkaldt "blandede nævn" – dvs. nævn, som både har tvistløsning og andre opgaver – anses for tvistnævn og dermed unddraget ombudsmandens kompetence, såfremt tvistløsning er nævnets væsentligste opgave, jf. Lisbeth Adserballe, Jon Andersen, Morten Engberg, Kaj Larsen, Karsten Loiborg og Jens Olsen, Ombudsmandsloven med kommentarer, s. 80. Jeg henviser herved også til betænkning nr. 1272/1994 s. 93.

Jeg har gennemgået de regler, der gælder for Jernbanenævnet.

I den forbindelse vil jeg fremhæve, at det følger af § 24, stk. 1, i jernbaneloven (lovbekendtgørelse nr. 1249 af 11. november 2010), at Jernbanenævnet varetager tilsyns- og klagefunktioner på jernbaneområdet, at Jernbanenævnet er uafhængigt og ikke undergivet instruktionsbeføjelse fra transportministeren, og at nævnet kan undersøge sager på eget initiativ eller efter klage. Af lovens § 24, stk. 2, fremgår det, at Jernbanenævnet består af en formand og et antal andre medlemmer, at medlemmerne skal repræsentere jernbaneteknisk, jernbanesikkerhedsmæssig, samfundsøkonomisk og juridisk, herunder konkurrence- og forbrugerretlig, ekspertise, og at medlemmerne beskikkes af transportministeren for en periode af 4 år. § 24, stk. 3, bestemmer, at transportministeren fastsætter regler om Jernbanenævnet, herunder regler om nævnets virksomhed, opgaver, sammensætning og sekretariatsbetjening.

I bekendtgørelse nr. 1188 af 12. december 2012 om Jernbanenævnet er der fastsat nærmere regler om bl.a. Jernbanenævnets sammensætning og opgaver.

Af bekendtgørelsens §§ 1-3 fremgår følgende:

§ 1. Jernbanenævnet behandler klager over afgørelser, hvor der ved lov, jf. § 24 c, stk. 1, i lov om jernbane, eller i henhold til lov er fastsat regler om klageadgang til nævnet.

Stk. 2. Jernbanenævnet fører tilsyn som fastsat i §§ 24 a og 24 b i lov om jernbane.

§ 2. Jernbanenævnet behandler klager vedrørende passagerrettighedsforordningen (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1371/2007 af 23. oktober 2007), der falder uden for Ankenævnet for Bus, Tog og Metros afgørelseskompetence.

§ 3. Jernbanenævnet behandler klager vedrørende artikel 5, stk. 6, i PSO-forordningen (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 af 23. oktober 2007)."

Det er på baggrund af ovenstående min vurdering, at Jernbanenævnet er omfattet af ombudsmandens virksomhed.

2. Jernbanenævnets vejledende udtalelse af 21. februar 2015 og nævnets afgørelser af 25. april og 3. oktober 2014 om afslag på genoptagelse

Jernbanenævnet fremkom som nævnt med en vejledende udtalelse i sagen den 21. februar 2015. I den vejledende udtalelse konkluderede nævnet følgende:

"Jernbanenævnet udtaler i medfør af jernbanelovens § 24a og med henvisning til jernbanelovens § 10 og kombiterminalbekendtgørelsens § 2, stk. 1, 1. pkt., at Captrain Denmark ApS efter nævnets opfattelse på det foreliggende grundlag har ret til, mod betaling af sædvanlig takst for adgang til og skinnekapacitet på kombiterminal Taulov, selvstændigt at udføre rangering på kombiterminalens område inden for tidsrum, hvor terminaloperatøren ikke selv måtte være til stedet på kombiterminalen og kan tilbyde at udføre rangeringen mod betaling af sædvanlig takst."

Den 25. april og 3. oktober 2014 traf nævnet afgørelse om ikke at genoptage sagen om den vejledende udtalelse.

Det følger af jernbanelovens § 24 a, at Jernbanenævnet overvåger konkurrencesituationen på markederne for jernbanetransportydelse, herunder markedet for jernbanegodstransport, med henblik på at undgå en uhensigtsmæssig udvikling på disse markeder. Jernbanenævnet fører i den forbindelse tilsyn med overholdelsen af Rådets direktiv 91/440/EØF af 29. juli 1991 om udvikling af Fællesskabets jernbaner med senere ændringer, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26. februar 2001 om tildeling af jernbaneinfrastruktur og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur med senere ændringer samt reglerne til gennemførelse heraf.

Af de særlige bemærkninger til § 24 a (lovforslag nr. L 170/2009-10, fremsat den 17. marts 2010 og vedtaget som lov nr. 553 af 26. maj 2010) fremgår det, at Jernbanenævnets tilsynsforpligtelse indebærer, at nævnet kan afgive vejledende udtalelser, der indeholder nævnets retsopfattelse, og samtidig forehol-

der den forpligtede (f.eks. infrastrukturforvalteren) hvad den efter nævnets opfattelse på grundlag af gældende ret har pligt til at gøre.

Jernbanenævnet har i sin udtalelse af 21. februar 2015 bl.a. henvist til § 10 i jernbaneloven og § 2, stk. 1-3, i bekendtgørelse nr. 168 af 3. marts 2009 om modtagepligt på kombiterminaler (kombiterminalbekendtgørelsen).

Jernbanelovens § 10 har følgende ordlyd:

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

Af de særlige bemærkninger til § 10 (lovforslag nr. L 27/1997-98, fremsat den 26. marts 1998 og vedtaget som lov nr. 289 af 18. maj 1998) fremgår bl.a. følgende:

"Adgang til stationer og kombiterminaler er en afgørende forudsætning for jernbanevirksomhedernes aktiviteter. For at sikre alle jernbanevirksomhederne ret til adgang til stationer og kombiterminaler, er der modtagepligt på alle stationer og de kombiterminaler, der ejes af jernbanevirksomheder. Dette indebærer, at de pågældende faciliteter skal stilles til rådighed for jernbanevirksomheder på vilkår, der ikke diskriminerer mellem disse. Modtagepligten gælder både eksisterende og fremtidige stationer og kombiterminaler, men ikke øvrige godsterminaler.

...

Ved benyttelse af kombiterminaler skal fremmede jernbanevirksomheder kunne benytte sig af terminalens spor, løftekapacitet, adgangsveje og alle andre installationer, der er nødvendige for omlæsning mellem bil og tog.

I forbindelse med benyttelse af stationer og terminaler må jernbanevirksomhederne også have adgang til i nødvendigt omfang at kunne håndtere togets almindelige funktioner ved eller uden for perron. Dette gælder f.eks. rengøring, strømforsyning til opvarmning, køleanlæg og forberedelse af tog, henstilling af tog i ledige perioder, faciliteter eller plads til påfyldning af vand, tømning af toiletter etc.

Infrastrukturforvalteren kan i ekstraordinære tilfælde (f.eks. ved akut opståede problemer med trafikafviklingen) anvise plads på spor ejet af en jernbanevirksomhed."

§ 2, stk. 1-3, i kombiterminalbekendtgørelsen lyder således:

"§ 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. Kombiterminalen med tilhørende serviceydelser, herunder kombiterminalens spor, klargøringsfaciliteter, betjent løftekapacitet, adgangsveje og midlertidig henstillingsplads, stilles således til rådighed mod betaling for jernbanevirksomheder.

Stk. 2. Hvis terminaloperatøren leverer ydelser udover de i stk. 1 nævnte som f.eks. strøm til elektrisk kørsel, levering af brændstof, rangering og alle andre ydelser samt særlige kontrakter om kontrol af transport af farligt gods eller assistance af specialtog skal sådanne ydelser tilbydes enhver jernbanevirksomhed mod betaling.

Stk. 3. Terminaloperatøren kan levere andre hjælpeydelser som adgang til telenet, levering af supplerende oplysninger og teknisk inspektion af rullende materiel, men terminaloperatøren er ikke forpligtet hertil.

..."

Efter min gennemgang af Jernbanenævnets vejledende udtalelse af 21. februar 2014, mener jeg ikke, at der er udsigt til, at jeg, hvis jeg indledte en ombudsmandsundersøgelse, ville kunne kritisere nævnets juridiske vurdering af sagens spørgsmål. Jeg mener herunder ikke, at jeg ville kunne kritisere nævnets opfattelse af kombiterminalbekendtgørelsens § 2, stk. 2, som en bestemmelse, der forpligter terminaloperatøren, men ikke i øvrigt indeholder retskrav for jernbanevirksomhederne til selv at udføre terminaloperatørens opgaver, herunder rangering. Ligeledes mener jeg ikke, at jeg ville kunne kritisere nævnets vurdering af, at Captrain i overensstemmelse med jernbanelovens § 10 har ret til under bestemte forudsætninger at udføre rangering på kombiterminalens område inden for tidsrum, hvor terminaloperatøren ikke er til stede på kombiterminalen og kan tilbyde at udføre rangering.

Der er således ikke udsigt til, at jeg, hvis jeg indledte en ombudsmandsundersøgelse, ville kunne hjælpe Captrain til en udtalelse af et andet og for Captrain mere gunstigt indhold.

Der er efter min opfattelse heller ikke udsigt til, at jeg, hvis jeg indledte en ombudsmandsundersøgelse, ville kunne kritisere nævnets udtalelse for ikke at leve op til de krav, der må antages at gælde for indholdet af en begrundelse i en vejledende udtalelse. Jeg indleder derfor heller ikke en undersøgelse i anledning af din klage over dette forhold, jf. ombudsmandslovens § 16, stk. 1.

Jeg bemærker i den forbindelse, at Jernbanenævnet er et nævn sammensat af medlemmer, der repræsenterer jernbaneteknisk, jernbanesikkerhedsmæs-

sig, samfundsøkonomisk og juridisk, herunder konkurrence- og forbrugerretlig, ekspertise, jf. jernbanelovens § 24, stk. 2.

Jeg kan ifølge reglerne for ombudsmandens arbejde kun i begrænset omfang tage stilling til afgørelser og vurderinger, der helt eller delvis bygger på en særlig fagkyndig viden. Det skyldes, at jeg som ombudsmand ikke har den fagkundskab, som er nødvendig for at kontrollere, om myndighedernes fagkyndige vurderinger er rigtige.

Hertil kommer, at nævnet ved sin vejledende udtalelse har afvejet en række forskellige hensyn og omstændigheder. Jeg kan ikke foretage denne afvejning på en anden og bedre måde end nævnet, som har særlige forudsætninger for at udtale sig på området, bl.a. i kraft af deres erfaringer.

Da jeg ikke indleder en undersøgelse af Jernbanenævnets vejledende udtalelse af 21. februar 2014, har jeg besluttet heller ikke at undersøge nævnets afgørelser af 25. april og 3. oktober 2014 om ikke at genoptage sagen om den vejledende udtalelse. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i ombudsmandsloven.

3. Jernbanenævnets afgørelse af 28. november 2014 om afslag på aktindsigt

Jernbanenævnet meddelte dig som nævnt den 28. november 2014 afslag på aktindsigt.

Nævnets afgørelse om aktindsigt må forstås sådan, at nævnet i anledning af din anmodning identificerede akter, der var omfattet af din anmodning, men at nævnet undtog de pågældende akter efter § 12, stk. 1, i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014) om retten til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter.

Det fremgår af afgørelsen, at nævnet overvejede, om du havde ret til aktindsigt i de pågældende interne arbejdsdokumenter i det omfang disse alene gengav indholdet af de beslutninger, nævnet traf på de nævnsmøder, der blev afholdt om sagen om den vejledende udtalelse, jf. forvaltningslovens § 13, nr. 1. Nævnet fandt dog ikke, at dette var tilfældet, og nævnet henviste i den forbindelse til, at Captrain allerede havde modtaget de pågældende oplysninger om de pågældende beslutninger i anden sammenhæng.

Nævnet fandt i øvrigt ikke, at der var grundlag for at meddele dig aktindsigt efter reglen om meroffentlighed i forvaltningslovens § 10.

Jeg har i anledning af din klage over Jernbanenævnets afslag på aktindsigt af 28. november 2014 besluttet ikke at indlede en ombudsmandsundersøgelse. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i ombudsmandsloven, hvoraf det som nævnt

fremgår, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg har forstået din (Captrains) aktindsigtsanmodning, som en anmodning om aktindsigt i (dele af) akter, der indeholder Jernbanenævnets interne overvejelser i forbindelse med nævnets behandling af sagen om den vejledende udtalelse af 21. februar 2014 og nævnets afgørelser af 25. april og 3. oktober 2014 om afslag på at genoptage sagen om den vejledende udtalelse.

Jeg mener ikke, at der er udsigt til, at jeg, hvis jeg indledte en ombudsmandsundersøgelse af nævnets afslag på aktindsigt, ville kunne hjælpe dig (Captrain) til at få aktindsigt i (dele af) de akter hos nævnet, der indeholder interne overvejelser. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at interne dokumenter både efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, og efter § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen) er undtaget fra retten til aktindsigt, og at oplysninger om interne overvejelser hverken efter forvaltningslovens § 14 a, stk. 1, eller efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., vil være ekstraheringspligtige oplysninger.

Jeg mener således ikke, at jeg, hvis jeg indledte en ombudsmandsundersøgelse af nævnets afslag på aktindsigt, ville kunne hjælpe dig (Captrain) til at få meddelt den aktindsigt, du ønsker.

På baggrund af ovenstående foretager jeg mig ikke mere i anledning din klage over Jernbanenævnets vejledende udtalelse af 21. februar 2014, nævnets afgørelser af 25. april og 3. oktober 2014 om afslag på genoptagelse og nævnets afgørelse af 28. november 2014 om aktindsigt.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Jernbanenævnet til orientering.

Med venlig hilsen



Kaj Larsen
Vicedirektør

Kopi til orientering:

Jernbanenævnet