



HØJESTERETS DOM

afsagt mandag den 15. juni 2020

Sag BS-48710/2019-HJR
(2. afdeling)

Jernbanenævnet
(advokat Sune Fugleholm)

mod

DB Cargo Scandinavia A/S (tidligere DB Cargo Danmark Services A/S)
(advokat Anders Julius Tengvad)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Glostrup den 10. juli 2018 (BS 10A-2470/2017) og af Østre Landsrets 8. afdeling den 11. juli 2019 (BS-32109/2018-OLR).

I pådømmelsen har deltaget syv dommere: Marianne Højgaard Pedersen, Jens Peter Christensen, Hanne Schmidt, Lars Hjortnæs, Jan Schans Christensen, Lars Apostoli og Jørgen Steen Sørensen.

Påstande

Appellanten, Jernbanenævnet, har påstået stadfæstelse af byrettens dom.

Indstævnte, DB Cargo Scandinavia A/S, har påstået stadfæstelse af landsrettens dom. Påstand 2 for landsretten er ikke gentaget for Højesteret.

Supplerende retsgrundlag

Efter artikel 55, stk. 1, 1. pkt., i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde opretter hver medlemsstat et enkelt nationalt tilsynsorgan for jernbanesektoren.

Direktivets artikel 56 indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

*"Artikel 56
Tilsynsorganets funktioner*

1. Med forbehold af artikel 46, stk. 6, har en ansøger ret til at indgive klage til tilsynsorganet, hvis han mener at være blevet uretfærdigt behandlet, udsat for forskelsbehandling eller på anden måde krænket, især ved en afgørelse truffet af infrastrukturforvalteren eller, hvis det er relevant, jernbanevirksomheden eller operatøren af en servicefacilitet vedrørende:

...

f) ordninger vedrørende adgang i henhold til artikel 10 – 13

g) adgang til og opkrævning af afgifter for tjenester i henhold til artikel 13

...

9. Tilsynsorganet behandler alle klager og anmoder i givet fald om relevante oplysninger og tager initiativ til høring af alle relevante parter senest en måned efter modtagelse af klagen. Det behandler alle klager, træffer de fornødne foranstaltninger og informerer de relevante parter om sin begrundede afgørelse inden for en forud fastsat rimelig frist, dog altid senest seks uger efter modtagelsen af alle relevante oplysninger. Med forbehold af de nationale konkurrencemyndigheders beføjelser til at sikre konkurrencen på markederne for jernbanetjenesteydelser træffer tilsynsorganet, hvor det er nødvendigt, på eget initiativ afgørelse om passende foranstaltninger med henblik på at korrigere forskelsbehandling af ansøgere, markedsforvridning og alle andre former for uønsket udvikling på disse markeder, navnlig med hensyn til stk. 1, litra a) til g).

En afgørelse truffet af tilsynsorganet er bindende for alle de af afgørelsen omfattede parter og er ikke underlagt kontrol fra en anden administrativ instans' side. Tilsynsorganet skal kunne håndhæve sine afgørelser med passende sanktioner, herunder bøder.

..."

Bestemmelsen i direktivets artikel 13, som der henvises til i artikel 56, stk. 1, litra f og g, vedrører bl.a. infrastrukturforvalteres og operatørers pligt til uden forskelsbehandling at levere alle jernbanevirksomheder en række ydelser som fastlagt i direktivets bilag II.

Bekendtgørelse nr. 1136 af 22. september 2015 med senere ændringer om Jernbanenævnet indeholder i § 1, stk. 1, og § 4 følgende bestemmelser:

”§ 1. Jernbanenævnet behandler klager over afgørelser og beslutninger i medfør af §§ 4-8, §§ 17-18 og § 21 i jernbaneloven og regler fastsat i medfør heraf, eller når der i henhold til lov er fastsat regler om klageadgang til Jernbanenævnet.

...

§ 4. Jernbanenævnet kan på eget initiativ og med forbehold for konkurrencemyndighedernes beføjelser træffe afgørelse om passende foranstaltninger med henblik på at korrigere forskelsbehandling af ansøgere, markedsforvridning og alle andre former for uønsket udvikling på jernbanemarkedet.”

Bekendtgørelsen er senest ændret ved bekendtgørelse nr. 1530 af 13. december 2019 med virkning fra 1. januar 2020.

Anbringender

Jernbanenævnet har supplerende anført bl.a., at nævnet også efter jernbanelovens § 103, stk. 3, og § 4 i bekendtgørelse om Jernbanenævnet har hjemmel til som led i sin tilsynsvirksomhed at træffe afgørelse over for bl.a. kombiterminaloperatører med påbud om overholdelse af reglerne på jernbaneområdet. Den omstændighed, at nævnet i sine afgørelser ikke har henvist til § 4 i bekendtgørelsen, kan efter en konkret væsentlighedsvurdering ikke føre til, at afgørelserne er ugyldige. Det samme gælder det forhold, at der i afgørelsen af 11. oktober 2017 ikke er henvist til jernbanelovens § 103.

Der er ikke truffet afgørelse om tvangsbøder i sagen. Størrelsen af de varslede tvangsbøder er derfor ikke relevant.

DB Cargo Scandinavia A/S har supplerende anført bl.a., at Jernbanenævnets afgørelser er ugyldige, allerede fordi afgørelsen af 11. oktober 2017 kun henviser til jernbanelovens § 105. Der er heller ikke hjemmel til påbuddene i lovens § 103, som ifølge forarbejderne alene giver mulighed for vejledende udtalelser.

Bestemmelsen i § 4 i bekendtgørelse om Jernbanenævnet kan ikke påberåbes nu og indeholder herudover ikke hjemmel til påbuddene. Der er således ikke i bestemmelsens forstand tale om forskelsbehandling, markedsforvridning eller anden form for uønsket udvikling på jernbanemarkedet. Kombiterminalerne stilles i øvrigt til rådighed med bemanning også uden for almindelig åbningstid, og nævnets afgørelser hviler derfor på en åbenbart urigtig forudsætning.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstilling

Jernbanenævnet bestemte ved påbud af 11. oktober 2017 og supplerende påbud af 4. januar 2018, at DB Cargo Scandinavia A/S skulle ændre sine forretningsbetingelser for så vidt angår jernbanevirksomheders ret til at disponere på egen hånd i kombiterminalerne og brugernes muligheder for at klage til nævnet. Afgørelserne er truffet på nævnets eget initiativ som led i dets tilsynsvirksomhed.

Sagen angår, om de nævnte påbud er gyldige.

Jernbanelovens § 103 og tilknyttede bestemmelser

Efter jernbanelovens § 103, stk. 1, varetager Jernbanenævnet tilsyns- og klagefunktioner på jernbaneområdet og kan i den forbindelse undersøge sager på eget initiativ eller efter klage.

Ifølge § 103, stk. 3, fører nævnet tilsyn med konkurrencesituationen på markederne for jernbanetransportydelse med henblik på at undgå en u hensigtsmæssig udvikling i disse markeder, og nævnet er herunder nationalt tilsynsorgan i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde. Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at den har til formål at gennemføre bl.a. dele af dette direktiv.

I direktivets artikel 56, stk. 9, 3. pkt., er det fastsat, at tilsynsorganet, hvor det er nødvendigt – og med forbehold af de nationale konkurrencemyndigheders beføjelser – på eget initiativ træffer afgørelse om passende foranstaltninger med henblik på at korrigere forskelsbehandling af ansøgere, markedsforvridning og alle andre former for uønsket udvikling på markederne for jernbanetjenesteydelser, navnlig med hensyn til visse nærmere angivne forhold. Det er også bestemt, at tilsynsorganets afgørelser er bindende for alle parter, og at afgørelserne skal kunne håndhæves med bl.a. bøder.

Højesteret finder herefter, at jernbanelovens § 103, stk. 1, jf. stk. 3, må forstås således, at Jernbanenævnet som tilsynsmyndighed på eget initiativ kan træffe bindende afgørelser med henblik på at korrigere forskelsbehandling af ansøgere, markedsforvridning og alle andre former for uønsket udvikling på de nævnte markeder. En sådan hjemmel må også anses for forudsat i lovens § 107, nr. 2, om tvangsbøder og fremgår herudover af § 4 i bekendtgørelse om Jernbanenævnet. Når det i forarbejderne til § 103, stk. 3, er anført, at nævnet kan afgive vejledende udtalelser, må det forstås som et eksempel på nævnets beføjelser som tilsynsmyndighed.

Udtrykket "andre former for uønsket udvikling" i direktivets artikel 56, stk. 9, 3. pkt., og § 4 i bekendtgørelse om Jernbanenævnet må ses i sammenhæng med disse bestemmelsers øvrige indhold. En udvikling på jernbanemarkedet kan således kun anses for "uønsket" i det omfang, den vedrører forskelsbehandling, markedsforvridning eller konkurrence- og markedsmæssige forhold i øvrigt.

Jernbanelovens § 105

Efter jernbanelovens § 105 kan Jernbanenævnet påbyde jernbanevirksomheder, infrastrukturforvaltere og andre virksomheder på jernbaneområdet at give de oplysninger, som er nødvendige for nævnets virksomhed. Bestemmelsen skal ifølge forarbejderne sikre, at Jernbanenævnet kan træffe afgørelse på et oplyst grundlag. Som anført af landsretten må § 105 forstås således, at den alene indeholder hjemmel til at påbyde udlevering af oplysninger til brug for nævnets sagsbehandling og ikke til herudover at påbyde de omfattede virksomheder at foretage bestemte dispositioner, herunder at ændre deres forretningsbetingelser.

Den konkrete sag

I Jernbanenævnets afgørelse af 11. oktober 2017 er der under pkt. 2 med overskriften "Retsgrundlaget" en gengivelse af bl.a. jernbanelovens § 103, stk. 3, og § 105, men selve påbuddet (afgørelsens pkt. 3) angiver alene at være udstedt med hjemmel i lovens § 105. I nævnets supplerende afgørelse af 4. januar 2018 er der i påbuddet henvist til jernbanelovens § 105, jf. § 103, stk. 1 og 3, samt til kombiterminalbekendtgørelsens § 12, stk. 2, 1. pkt.

Som anført indeholder bestemmelsen i § 105 alene hjemmel til at påbyde udlevering af oplysninger til brug for nævnets sagsbehandling, og den kan ikke anvendes til at påbyde DB Cargo Scandinavia at ændre virksomhedens forretningsbetingelser.

Jernbanenævnet har for Højesteret gjort gældende, at afgørelsen af 11. oktober 2017 i stedet kunne være truffet i medfør af jernbanelovens § 103, stk. 3, jf. artikel 56, stk. 9, i direktiv 2012/34/EU, og § 4 i bekendtgørelse om Jernbanenævnet. Det må imidlertid lægges til grund, at nævnet ikke i sin sagsbehandling har vurderet sagen i forhold til betingelserne i disse bestemmelser. Som sagen foreligger, er det heller ikke godtgjort, at de forhold, som nævnets påbud – og det supplerende påbud af 4. januar 2018 – vedrører, i disse bestemmelsers forstand har karakter af forskelsbehandling, markedsforvridning eller anden form for uønsket udvikling på jernbanemarkedet.

Med denne begrundelse tiltræder Højesteret, at nævnet har været uberettiget til at udstede påbuddene af 11. oktober 2017 og 4. januar 2018.

Der er herefter ikke anledning til at tage stilling til de øvrige indsigelser, som DB Cargo Scandinavia har anført mod nævnets afgørelser.

Konklusion

Højesteret stadfæster dommen.

THI KENDES FOR RET:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal Jernbanenævnet betale 80.000 kr. til DB Cargo Scandinavia A/S. De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.