



HØJESTERETS DOM

afsagt onsdag den 17. januar 2024

Sag BS-16129/2023-HJR
(2. afdeling)

Jernbanenævnet
(advokat Sune Fugleholm)

mod

X A/S
(advokat Anders Julius Tengvad)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Glostrup den 11. maj 2021 (BS-52077/2019-GLO) og af Østre Landsrets 11. afdeling den 26. april 2022 (BS-19090/2021).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Hanne Schmidt, Jan Schans Christensen, Jens Kruse Mikkelsen, Rikke Foersom og Mohammad Ahsan.

Påstande

Appellanten, Jernbanenævnet, har påstået stadfæstelse af byrettens dom.

Indstævnte, X A/S, har påstået stadfæstelse af landsrettens dom.

Supplerende sagsfremstilling

Af bilag 1 til Jernbanenævnets påbud af 18. september 2019, som angår kombi-terminalen i Høje Taastrup, fremgår ud over det, der er gengivet i landsrettens dom, bl.a.:

"5. Fastsættelse af rimelig fortjeneste

...

Egenkapitalens forrentning

Kombiterminalbekendtgørelsen nævner, at en rimelig fortjeneste skal svare til en forrentning af egenkapitalen, der ligger på linje med de seneste års gennemsnitlige afkast i den pågældende sektor. Egenkapitalens samlede forrentning (sum) er opstillet i boks 2:

Boks 2. Rimelig fortjeneste beregnet ved egenkapitalens forrentning og omsætning
Rimelig fortjeneste (sum) = forrentning af egenkapitalen i pct. x egenkapitalen (opgjort alene for kombiterminalen)

Fastsættelse af en rimelig fortjeneste på baggrund af egenkapitalens forrentning forudsætter, at de interne regnskaber indeholder en balance med opgørelser af aktiver og passiver, herunder med opgørelser af egenkapital for den enkelte kombiterminal.

De interne regnskaber for driften af kombiterminalen indeholder imidlertid ikke beregninger af egenkapital, men alene en resultatopgørelse. Det er derfor ikke umiddelbart muligt at beregne en forrentning af egenkapitalen i procent.

I nedenstående skema er sammenfattet oplysninger fra Danmarks statistik om egenkapitalens forrentning i transportbranchen generelt for perioden 2012-2016. Det har ikke været muligt i Danmarks Statistiks regnskabsstatistik at finde publicerede data, som er mere branchespecifikke og som alene vedrører jernbanebranchen. ...

Tabel 9. Regnskabsstatistik. Egenkapitalens forrentning i transportbranchen

	2012	2013	2014	2015	2016
Egenkapitalens forrentning (pct.).	-2,5	1,1	27,5	16,9	2,0

...

Det fremgår af tabel 9, at egenkapitalens forrentning har vist relativt store udsving mellem de enkelte år. Et simpelt gennemsnit over perioden 2012-2016 giver 9,0 pct. pr. år.

Bekendtgørelsens § 7, stk. 1, nævner, at forrentningen skal ligge på linje med "de seneste års" gennemsnitlige afkast. Det er vurderingen, at der med udtrykket "seneste år" menes mindst tre år og højst fem år. Ved at basere en beregning af forrentning på de seneste fem år fås et mere gennemsnitligt estimat, som må forventes at være mindre følsomt over for

store udsving mellem de enkelte år fremfor, hvis beregningen tog udgangspunkt i færre år end de seneste fem år. Fastsættelsen af en rimelig fortjeneste vil derfor tage udgangspunkt i data for de seneste fem år.

Ved at beregne forrentningen af egenkapitalen i procent for de seneste fem år ved brug af data fra Danmarks Statistiks regnskabsstatistik fås en positiv forrentning på 9,0 pct., jf. tabel 9.

Taksterne for kombiterminaler bliver som nævnt fastsat for en kommende periode på grundlag af historiske omkostninger, dvs. oplysninger vedrørende det seneste afsluttede regnskabsår på tidspunktet for takstfastsættelsen. Fastsættelsen af en rimelig fortjeneste må ligeledes ske på grundlag af historiske data.

Ulemper ved anvendelse af egenkapitalens forrentning som udtryk for en rimelig fortjeneste

Der er flere uhensigtsmæssigheder forbundet med at estimere en rimelig fortjeneste ved brug af egenkapitalens forrentning. Som nævnt indeholder det interne regnskab for kombiterminalen ikke en opgørelse af egenkapital og balance. X har heller ikke på anden vis opgjort en egenkapital for kombiterminalen, hvilket kombiterminalbekendtgørelsen heller ikke indeholder krav om.

Jernbanenævnet mangler således opgørelser af egenkapitalen for kombiterminalerne i Taulov og Høje Taastrup.

Overskudsgrad til beregning af rimelig fortjeneste

På grund af de ovenfor nævnte uhensigtsmæssigheder, der er forbundet med at estimere en rimelig fortjeneste på grundlag af egenkapitalens forrentning, og eftersom X som nævnt ikke har leveret beregninger af kombiterminalens egenkapital eller fremsendt øvrige data til en beregning af en rimelig fortjeneste, må der tages udgangspunkt i data om overskudsgrad i transportbranchen som grundlag for fastsættelsen af niveauet for rimelig fortjeneste.

...

Afgrænsning af overskudsgrad

Det er ikke muligt at finde en branchekode i branchenomenklaturen, som præcist svarer til en branche alene med drift af kombiterminaler med henblik på at estimere en overskudsgrad for en sådan branche.

Ovenfor er gennemgået forskellige valg af branchekoder til en estimation af en overskudsgrad til brug for en fastsættelse af en rimelig fortjeneste for en kombiterminal operatør.

Det er vurderingen, at det er mest relevant til fastsættelse af en rimelig fortjeneste at anvende overskudsgraden for brancheniveau 52. Denne overskudsgrad er beregnet til 7,91 pct. i gennemsnit for de seneste fem år. I beregningerne nedenfor af en rimelig fortjeneste vil der blive taget udgangspunkt i en overskudsgrad på 7,91 pct.

Beregning af en rimelig fortjeneste

Den anvendte overskudsgrad på 7,91 pct. kan ganges på omsætningen, som fremgår af produktkalkulen, for kombiterminalen for 2017 i Høje Taastrup for at beregne summen for en rimelig fortjeneste for denne terminal.”

Påbuddets bilag 2, som angår kombiterminalen i Taulov, indeholder en tilsvarende analyse mv. som i påbuddets bilag 1.

Retsgrundlag

Jernbanelovens forarbejder

Af forarbejderne til lov nr. 686 af 27. maj 2015 om jernbaner fremgår foruden det i byrettens dom gengivne bl.a. (Folketingstidende 2014-15, 1. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 162, afsnit 4 i de almindelige bemærkninger, side 27):

”4. De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

... Herudover bliver reglerne om kombiterminaler som følge af lovforslaget forenklet ved, at Trafikstyrelsen ikke længere skal godkende kombiterminalernes takster, hvorfor Jernbanenævnet kan træffe afgørelser med direkte virkning over for forvaltere af kombiterminaler, jf. bemærkningerne til den foreslåede § 103 om Jernbanenævnet. Dette forventes at ville lette sagsbehandlingen på området og dermed vilkårene for erhvervslivet.”

Praksis fra EU-Domstolen

EU-Domstolen har i dom af 9. september 2021 i sag C-144/20 (AS LatRailNet) taget stilling til bl.a. den nærmere fortolkning af artikel 56 vedrørende tilsynsorganets funktioner i direktiv 2012/34/EU om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde. Dommen angik et tilfælde, hvor den nationale lettiske jernbanemyndighed som tilsynsorgan havde truffet afgørelse om, at LatRailNet – som det organ, der havde til opgave at varetage jernbaneinfrastrukturforvalterens væsentlige funktioner – skulle ændre den afgiftsordning, som fandt anvendelse på passagertransport inden for rammerne af en kontrakt om offentlig tjeneste.

Endvidere havde den nationale lettiske jernbanemyndighed meddelt afslag på en klage over afgørelsen om ændring af afgiftsordningen, der var indgivet af infrastrukturforvalteren Latvijas dzelzceļš. Begge afgørelser blev indbragt for distriktsdomstolen for forvaltningsretlige sager i Riga, der for EU-Domstolen forelagde et spørgsmål om fortolkningen af bl.a. artikel 56, stk. 2, i direktivet.

Af EU-Domstolens dom fremgår, at distriktsdomstolen var af den opfattelse, at det tilsynsorgan, der er omtalt i artikel 56, i medfør af artikel 56, stk. 2, "udelukkende har beføjelse til at handle på eget initiativ med henblik på at undgå forskelsbehandling af ansøgere", jf. præmis 26. Om den nærmere forståelse af direktivets artikel 56 om tilsynsorganets funktioner udtalte EU-Domstolen:

"29. Mens det første spørgsmål kun vedrører fortolkningen af artikel 56, stk. 2, i direktiv 2012/34, skal det bemærkes, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter denne i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den, og at det med dette for øje påhviler Domstolen at omformulere spørgsmålene. For at kunne give et sådant hensigtsmæssigt svar kan Domstolen desuden inddrage EU-retlige regler, som den nationale ret ikke har henvist til i sit spørgsmål (dom af 27.1.2021, *De Ruiters*, C-361/19, EU:C:2021:71, præmis 22 og 23, og den deri nævnte retspraksis).

30. I henhold til denne retspraksis skal det fastslås, at der med henblik på at besvare dette spørgsmål ligeledes skal tages hensyn til tilsynsorganets øvrige funktioner, der er fastsat i direktivets artikel 56, og navnlig artikel 56, stk. 6 og 9.

31. Det er følgelig nødvendigt at omformulere det første spørgsmål, således at det hermed nærmere bestemt ønskes oplyst, om artikel 56 i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at bestemmelsen giver tilsynsorganet beføjelse til på eget initiativ at vedtage en afgørelse, hvorved den virksomhed, der udøver jernbaneinfrastrukturforvalterens væsentlige funktioner, som nævnt i dette direktivs artikel 7, stk. 1, pålægges at indføre bestemte ændringer til infrastrukturafgiftsordningen, som ikke indebærer forskelsbehandling af ansøgere.

32. Det bemærkes herved for det første, at artikel 56, stk. 6, første punktum bestemmer, at "[t]ilsynsorganet sikrer, at afgifter, der er fastsat af infrastrukturforvalteren, er i overensstemmelse med kapitel IV, afdeling 2, og ikke indebærer forskelsbehandling".

33. Dette kapitel IV, afdeling 2, i direktiv 2012/34 indeholder regler om afgifter.

34. Det fremgår følgelig af dette direktivs artikel 56, stk. 6, at tilsynsorganet har kompetence til at vurdere, om de af infrastrukturforvalteren fastsatte afgifter er i overensstemmelse med direktivets bestemmelser, uden at denne kontrol er begrænset til en vurdering af, om afgifterne eventuelt er udtryk for forskelsbehandling.

35. For det andet fremgår det af artikel 56, stk. 9, i direktiv 2012/34, at tilsynsorganet, hvor det er nødvendigt, 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 disse markeder, navnlig med hensyn til stk. 1, litra a)-g). Eftersom artikel 56, stk. 1, litra d), netop vedrører afgiftsordningen, giver den nævnte artikel 56, stk. 9, følgelig tilsynsorganet mulighed for af egen drift inden for rammerne af en sådan afgiftsordning at undersøge enhver eventuel overtrædelse af bestemmelserne i direktiv 2012/34 og ikke kun de bestemmelser, der er knyttet til situationer med forskelsbehandling mellem ansøgere.

36. Denne konklusion understøttes af 76. betragtning til direktiv 2012/34, hvori det bl.a. generelt anføres, at tilsynsorganet har til opgave at tilse, at bestemmelserne i dette direktiv overholdes.

37. I øvrigt er denne beføjelse for tilsynsorganet ikke betinget af, at der indgives en klage eller anlægges en sag, og den kan således udøves af egen drift.

38. Det første spørgsmål skal således besvares med, at artikel 56 i direktiv 2012/34 skal fortolkes således, at bestemmelsen giver tilsynsorganet beføjelse til på eget initiativ at vedtage en afgørelse, hvorved den virksomhed, der udøver jernbaneinfrastrukturforvalterens væsentlige funktioner, som nævnt i dette direktivs artikel 7, stk. 1, pålægges at indføre bestemte ændringer til infrastrukturafgiftsordningen, som ikke indebærer forskelsbehandling af ansøgerne."

Anbringender

Jernbanenævnet har supplerende anført navnlig, at nævnets afgørelse om, at X skulle nedsætte visse takster for anvendelse af kombiterminalerne i Høje Taastrup og Taulov, som var fastsat i modstrid med kombiterminalbekendtgørelsens § 7, stk. 1, havde hjemmel i bl.a. jernbanelovens § 103, stk. 1 og 3, kombiterminalbekendtgørelsens § 8, stk. 5, og § 12, stk. 1, samt § 4 i bekendtgørelsen om Jernbanenævnet.

Det er ikke en betingelse for afgørelsens gyldighed, at nævnet har foretaget yderligere supplerende selvstændige undersøgelser af, hvorvidt kombitermina-

lerne var udsat for konkurrence, og hvorvidt der faktisk skete forskelsbehandling eller andre former for markedsforvridning. Nævnet kunne således træffe afgørelse om, at taksterne skulle nedsættes, hvis de stred mod kombiterminalbekendtgørelsens § 7, stk. 1.

Hvis overtrædelser af § 7, stk. 1, ikke kunne håndhæves uden yderligere undersøgelser af, om betingelserne i § 5, stk. 2, var opfyldt, ville § 7, stk. 1, have haft karakter af en art *lex imperfecta*. Det har formodningen mod sig, at dette var hensigten med bestemmelsen.

En betingelse om yderligere undersøgelser ville også være i strid med Danmarks EU-retlige forpligtelser, jf. EU-Domstolens dom af 9. september 2021 i sag C-144/20 (AS LatRailNet). Det skyldes, at de EU-retlige forpligtelser indebærer, at takster for benyttelse af kombiterminaler, der overstiger det tilladte efter artikel 31, stk. 7 – implementeret ved kombiterminalbekendtgørelsens § 7, stk. 1 – uden videre skal kunne nedsættes af det nationale tilsynsorgan, jf. herved artikel 56, stk. 9, sidste pkt. Bestemmelserne i bl.a. jernbanelovens § 103, stk. 1 og 3, kombiterminalbekendtgørelsens § 8, stk. 5, og § 12, stk. 1, og § 4 i bekendtgørelsen om Jernbanenævnet skal fortolkes i overensstemmelse hermed. Det indebærer, at Jernbanenævnet efter direktivets artikel 56, stk. 9, sidste pkt., selvstændigt skal kunne håndhæve overtrædelser af bl.a. artikel 31, stk. 7, og dermed også kombiterminalbekendtgørelsens § 7, stk. 1.

Både kombiterminalbekendtgørelsen og direktiv 2012/34/EU er baseret på en forudsætning om, at der ikke er fuld og reel konkurrence på området. Det hænger sammen med, at kombiterminaler forudsætter rådighed over faciliteter til godshåndtering med spor mv. beliggende med forbindelse til den centrale jernbaneinfrastruktur. Når forvalteren af en kombiterminal også driver jernbanevirksomhed, er der en helt særlig risiko for misbrug, og der var derfor stillet særlige krav til takstfastsættelsen. Det ville være udtryk for en usammenhængende retstilstand, hvis nævnet udelukkende kunne håndhæve de krav, der gjaldt for alle forvaltere af kombiterminaler, men ikke de særlige og strengere krav, der gjaldt for terminalforvaltere, der også samtidig drev jernbanevirksomhed.

Landsretten er nået til et resultat, der strider mod den fortolkning af direktivet, som er lagt til grund af Jernbanenævnet, en række jernbaneregulatorer i de øvrige EU-medlemsstater og af EU-Domstolen i dom af 9. september 2021 i sag C-144/20. Hvis Højesteret finder, at der er tvivl om, hvorvidt Jernbanenævnets praksis er forenelig med direktivet, bør sagen ikke afgøres, uden at EU-Domstolen har haft anledning til at fortolke forholdet mellem direktivets artikel 31, stk. 7, og 56, stk. 9.

X har supplerende anført navnlig, at Jernbanenævnet ikke havde kompetence til at nedsætte taksterne alene med hjemmel i kombiterminalbekendtgørelsens § 7,

stk. 1, uden at foretage en vurdering af konkurrencesituationen. Bestemmelsen i § 7, stk. 1, skal – som anført af landsretten – læses i overensstemmelse med de øvrige takstfastsættelsesbestemmelser, herunder bekendtgørelsens § 5, stk. 2, 2. pkt.

Bestemmelsen i § 7, stk. 1, beskrev alene principperne for, hvordan taksterne skulle fastsættes, og ikke hvordan de skulle nedsættes. Hjemlen og betingelserne for nedsættelse af taksterne fandtes således alene i § 5, stk. 2, der som anført af landsretten forudsætter, at der er foretaget en vis analyse af konkurrencen inden for det for kombiterminalen relevante marked.

Det fremgår intet sted i nævnets afgørelse, at nævnet kunne nedsætte taksterne alene med hjemmel i bekendtgørelsens § 7, stk. 1, eller at det i øvrigt var dette, som var det bærende element i afgørelsen. Tværtimod blev afgørelsen udstedt med hjemmel i ni forskellige bestemmelser i tre forskellige retsakter og med den begrundelse, at et ”påbud er nødvendigt som en passende foranstaltning med henblik på at korrigere forskelsbehandling af ansøgere, markedsforvridning og andre former for uønsket udvikling på jernbanemarkedet”.

Hvis det forholder sig sådan, som Jernbanenævnet gør gældende, vil væsentlige dele af nævnets afgørelse, herunder begrundelsen og hjemmelshenvisningerne være helt overflødige. Dette udgør i sig selv en væsentlig mangel ved nævnets afgørelse, der medfører afgørelsens ugyldighed.

Artikel 31, stk. 7, i direktiv 2012/34/EU, som var implementeret i dansk ret ved kombiterminalbekendtgørelsens § 7, stk. 1, indeholder alene en beskrivelse af principperne for, hvordan taksterne for jernbanevirksomheders benyttelse af kombiterminalerne skal fastsættes. Artikel 31, stk. 7, indeholder ikke noget om muligheden for nedsættelse af takster.

Direktivet fastslår ikke, at takster for benyttelse af kombiterminaler, der overstiger det efter artikel 31, stk. 7, tilladte, uden hensyntagen til konkurrencesituationen kan nedsættes af det nationale tilsynsorgan.

Muligheden for at nedsætte taksterne følger af direktivets artikel 56, stk. 9. Det følger af denne bestemmelse, at kombiterminalbekendtgørelsens § 7, stk. 1, ikke havde karakter af *lex imperfecta*. Der var således hjemmel til at nedsætte taksterne, men kun inden for rammerne af artikel 56, stk. 9.

Princippet om EU-konform fortolkning kan ikke benyttes til at indføje en hjemmel i national lovgivning, der ikke findes. Dette gør sig i endnu højere grad gældende, når heller ikke EU-lovgivningen hjemler den påståede mulighed for at nedsætte taksterne.

Jernbanenævnets fortolkning af direktivet støttes ikke af de svar, som nævnet har modtaget fra de øvrige EU-medlemslandes jernbaneregulatorer. Det skyldes, at nævnets beskrivelse af tvisten over for de andre medlemslande er tendentiøs og i visse tilfælde decideret forkert. Endvidere har nævnet kun fremlagt besvarelser fra en meget lille del af medlemslandene, og ingen af disse dokumenterer en praksis, der understøtter nævnets fortolkning af direktivet.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstillinger

Jernbanenævnet bestemte ved påbud af 18. september 2019, at X A/S med virkning fra den 1. oktober 2019 skulle nedsætte taksterne for visse af sine serviceydelser på kombiterminalerne i Høje Taastrup og Taulov. Afgørelsen blev truffet på nævnets eget initiativ som led i dets tilsynsvirksomhed.

Sagen angår, om det nævnte påbud er gyldigt. I den forbindelse er spørgsmålet i første række, om der var hjemmel til, at Jernbanenævnet kunne udstede påbuddet. Hvis det er tilfældet, er spørgsmålet, om påbuddet er ugyldigt navnlig på grund af begrundelsesmangler.

Hjemmelsspørgsmålet

Jernbanenævnets påbud om nedsættelse af taksterne var begrundet med, at en række af taksterne var fastsat i strid med den dagældende kombiterminalbekendtgørelses § 7, stk. 1, idet de var fastsat højere end omkostningerne med tillæg af en rimelig fortjeneste. Endvidere var påbuddet begrundet med bl.a., at en nedsættelse af taksterne var nødvendig for at sikre, at takstniveauet blev bragt i overensstemmelse med konkurrencesituationen mv., og der blev henvist til bekendtgørelsens § 5.

Spørgsmålet for Højesteret er, om nævnet kunne udstede påbuddet alene med den begrundelse, at taksterne var fastsat i strid med bekendtgørelsens § 7, stk. 1, eller om det som anført af X var en yderligere betingelse, at nævnet foretog en analyse af konkurrencemæssige forhold mv.

Højesteret finder, at den dagældende jernbanelovs § 103, stk. 1, jf. stk. 3, sammenholdt med kombiterminalbekendtgørelsens § 4, nr. 1, § 7, stk. 1, jf. stk. 3, § 8, stk. 5, og § 12, stk. 1, må forstås således, at der var hjemmel for Jernbanenævnet til at udstede påbuddet med henvisning til, at taksterne var fastsat højere end omkostningerne med tillæg af en rimelig fortjeneste. Det var ikke en yderligere betingelse, at nævnet foretog en analyse af konkurrencemæssige forhold mv.

Denne forståelse af bestemmelserne understøttes af forarbejderne til den ændring af jernbaneloven, der blev foretaget ved lov nr. 686 af 27. maj 2015 (Folke-

tingstidende 2014-15, 1. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 162, afsnit 4 i de almindelige bemærkninger, side 27). Her er det anført, at Trafikstyrelsen ikke længere skulle godkende kombiterminalernes takster, hvorfor Jernbanenævnet kunne træffe afgørelser med direkte virkning over for forvaltere af kombiterminaler. Hertil kommer, at den nævnte forståelse er i overensstemmelse med direktiv 2012/34/EU, som kombiterminalbekendtgørelsen gennemførte delvist, jf. herved præmis 35 i EU-Domstolens dom af 9. september 2021 i sag C-144/20 (AS LatRailNet) om fortolkningen af direktivets artikel 56, stk. 9, om tilsynsorganets funktioner.

Begrundelsesmangler

X har anført navnlig, at såfremt Jernbanenævnet alene på grundlag af kombiterminalbekendtgørelsens § 7, stk. 1, havde hjemmel til at nedsætte taksterne, er nævnets påbud ugyldigt, idet dette ikke fremgår som begrundelse for påbuddet. Det fremgik således, at påbuddet blev udstedt med den begrundelse, at det var nødvendigt af hensyn til konkurrencemæssige forhold mv.

Højesteret finder efter en samlet vurdering, at der ikke foreligger sådanne begrundelsesmangler ved påbuddet, at det er ugyldigt. Højesteret har i den forbindelse lagt vægt på bl.a., at der indledningsvis som hjemmel for påbuddet henvises til kombiterminalbekendtgørelsens § 7, stk. 3, jf. stk. 1, og at det også af påbuddets bilag 1 og 2 følger, at påbuddet var begrundet i spørgsmålet om den rimelige fortjeneste, hvilket må have stået X klart. Det forhold, at der i påbuddet også er henvist til bekendtgørelsens § 5 og konkurrencemæssige forhold mv., kan herefter ikke føre til et andet resultat.

Øvrige indsigelser

X har herudover fremsat en række andre indsigelser mod påbuddet.

X har gjort gældende bl.a., at Jernbanenævnet ikke havde hjemmel til at påbyde en nedsættelse af de takster, der faldt uden for opregningen i kombiterminalbekendtgørelsens bilag 2. Allerede fordi X ikke har påvist, at påbuddet omfatter takster, der ikke var opregnet i bilag 2, finder Højesteret, at nævnet var berettiget til at nedsætte de takster, der var omfattet af påbuddet.

Endvidere har X anført, at den periodiseringsregel (den såkaldte år X+2-regel), som Jernbanenævnet har anvendt, er uhjemlet og fører til resultater, der strider mod reglerne på området. Periodiseringsreglen indebar, at omkostninger, der ligger 2 år forud for det år, som taksterne angik, skulle indgå i grundlaget for takstfastsættelsen. Højesteret finder, at der var forudsat en periodemæssig forskydning i navnlig bekendtgørelsens § 7, stk. 4 og stk. 7, og at nævnet derfor var berettiget til at anvende den anførte periodiseringsregel ved takstfastsættelsen.

Herudover har X gjort gældende, at selskabet var berettiget til at fastsætte taksterne baseret på omkostningerne ved den samlede terminalaktivitet. Der var

således ifølge X ikke hjemmel til at påbyde, at taksterne for hver enkelt serviceydelse isoleret set skulle opfylde kravene i bekendtgørelsens § 7, stk. 1, hvilket også er i strid med jernbaneloven og direktiv 2012/34/EU. Højesteret finder, at det fulgte af bekendtgørelsens § 7, stk. 2, og § 8, stk. 2, at taksterne skulle vurderes individuelt for hver enkelt serviceydelse, og at en sådan individuel vurdering ikke var i strid med jernbaneloven eller direktivet.

Konklusion og sagsomkostninger

Højesteret stadfæster byrettens dom, således at Jernbanenævnet frifindes.

Henset til uklarhederne i Jernbanenævnets afgørelse af 18. september 2019 og til sagens forløb finder Højesteret, at ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til den anden part for sagens behandling ved domstolene.

THI KENDES FOR RET:

Byrettens dom stadfæstes.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til den anden part for sagens behandling ved byret, landsret eller Højesteret.