

Tvistlösning enligt lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät

Sökande

Skanova AB, 556446-3734
Box 3010
169 03 Solna

Motpart

Trafikverket, 202100-6297
Box 810
781 28 Borlänge

Saken

Tvistlösning enligt lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät; begäran om samordning enligt 3 kap.

Post- och telestyrelsens avgörande

Post- och telestyrelsen beslutar att Trafikverket på rättvisa, icke-diskriminerande och öppet redovisade villkor enligt 3 kap. 1 § lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät (utbyggnadslagen) ska samordna sina bygg- och anläggningsprojekt på järnvägssträckan mellan Fristad och Herrljunga med Skanova AB:s projekt för anläggande av optisk fiberkabel inklusive längsgående och tvärgående kanalisation på samma sträcka.

Detta beslut ersätter inte prövning enligt annan lag och det kan krävas andra tillstånd för att samordningen ska kunna realiseras.

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117 A
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

Det ankommer vidare i första hand på parterna att komma överens om de närmare villkoren för samordningen.

Detta beslut gäller omedelbart enligt 5 kap. 8 § utbyggnadslagen.

Bakgrund

Skanova AB (Skanova) har begärt att få samordna sitt projekt för anläggande av fiberoptisk kabel inklusive längsgående och tvärgående kanalisation mellan Fristad och Herrljunga med Trafikverkets bygg- och anläggningsprojekt på motsvarande järnvägssträcka.

Samordning kan sägas innebära att två eller flera aktörer som planerar var sitt bygg- eller anläggningsprojekt kommer överens om att bygga eller gräva samtidigt. Samordning av bygg- och anläggningsprojekt kan leda till besparingar vid en utbyggnad av bredbandsnät och därmed påskynda utbyggnaden. Att olika aktörer arbetar tillsammans kan även leda till positiva effekter för miljön, t.ex. genom att antalet grävarbeten minskar. Samarbete kan medföra att endast en arbetsväg behöver anläggas eller att trafiksituationen underlättas (prop. 2015/16:73 s. 49).

Trafikverket avslag begäran den 1 april 2019. Som grund för avslag anfördes sammanfattningsvis följande. Den begärda samordningen är inte rimlig. Trafikverkets bygg- och anläggningsprojekt avser fysisk infrastruktur som stödjer samhällsviktig verksamhet och verksamhetens funktion kan påverkas negativt av begärd samordning. Samordning kan skada allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt.

Skanova har därefter, den 3 maj 2019, begärt att PTS ska avgöra tvisten mellan parterna.

Yrkanden och grunder

Skanova yrkar att PTS ska besluta att Trafikverket ska medge samordning av sina bygg- och anläggningsprojekt på järnvägssträckan mellan Fristad och Herrljunga med Skanovas projekt enligt vad bolaget har begärt hos Trafikverket. Bygg- och anläggningsprojektet rör byggande av fiberoptisk kabel inklusive längsgående och tvärgående kanalisation.

Skanova har till sin begäran bifogat kartor med berörda fastighetsbeteckningar och angivna koordinater.

Till stöd för sin begäran om samordning anför Skanova bl.a. följande.

Skanova har sedan tidigare optisk fiberkabel nedlagd i banvallen mellan Fristad och Herrljunga. Kabeln är direktförlagd och lades ner av Televerket omkring år 1992. Fiberkabeln mellan Fristad och Herrljunga är en del av en anläggning i Skanovas transportnät mellan Borås och Trollhättan.

Den 11 januari 2019 begärde Skanova samordning enligt 3 kap. 1 § utbyggnadslagen. Begäran om samordning avsåg att Skanova vid Trafikverkets arbeten skulle anlägga längsgående och tvärgående kanalisation mellan angivna koordinater. Skanovas avsikt har varit att samförlägga 2 st. PE40-slangar i banvall. Tillhörande kabelbrunnar med skarvar/slingor (ca 17 st.) skulle dock läggas utanför järnvägsområdet. I den ena PE40-slangen skulle en fiberkabel läggas och den andra slangen skulle användas för eventuella driftåtgärder, kabelbyten eller liknande. Detta innebär att kanalisationen skulle ligga inom järnvägsområdet och brunnar för skarvar skulle ligga utanför järnvägsområdet. Blåsning för fiberkabel skulle ske utanför järnvägsområdet. Anläggningen skulle inte innebära någon störning för Trafikverkets järnvägsanläggning.

Trafikverket är ett statligt organ som ansvarar för bl.a. byggande och drift av statliga vägar och järnvägar och är i den egenskapen, enligt 1 kap. 2 § utbyggnadslagen, ”nätinnehavare” genom att Trafikverket tillhandahåller en infrastruktur avsedd för att tillhandahålla en transporttjänst. Att Trafikverket genom dess järnvägar omfattas av utbyggnadslagen och att Trafikverket för dess järnvägsinfrastruktur betraktas som ”nätinnehavare” framgår också av utbyggnadslagens förarbeten.

I detta fall avser Trafikverket att utföra bygg- och anläggningsarbeten kopplade till, enligt vad som framkommit, konstruktionen av järnvägs kroppen, och att införa fjärrstyrning och spårbyte på sträckan Fristad-Herrljunga. En järnvägs kropp består av grus och är inte fysisk infrastruktur enligt definitionen i utbyggnadslagen. Det samma gäller järnvägsspår. Undantaget i 3 kap. 1 § andra stycket punkten 2 är därför inte tillämpligt och det finns därmed inte heller något skäl till varför motsvarande felaktiga tillämpning av undantaget skulle göra att samordning inte skulle vara rimlig.

Externa aktörers kablar har funnits i Trafikverkets banvallar sedan många år och det är i vart fall Skanovas erfarenhet att skador och störningar som orsakats på kablar eller av kablar i järnvägsområdet är ytterst sällsynt. Inte heller har Trafikverket meddelat Skanova som kabelinnehavare i järnvägsområde att kablarna inneburit något hinder för Trafikverkets järnvägsverksamhet. En samordning skulle också innebära att parterna söker göra vad som är möjligt för att undvika störningar. Så sker mellan Trafikverket och bl.a. Skanova i andra fall, exempelvis vid arbeten i Trafikverkets vägnät, vid brobyggen och liknande arbeten. Skanovas avsedda lösning är också utformad utifrån detta.

Trafikverket har i sitt avslagsbesked hänvisat till lydelsen i 3 kap. 1 § andra stycket punkten 3 utbyggnadslagen för att Skanovas begäran inte skulle vara rimlig. Trafikverket hänvisar till att samförläggning i banvall samt tillträde till kanalisation inte skulle vara lämpligt ur ett säkerhetsskyddsperspektiv enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) för att ”händelsen påverkar ett stort geografiskt område” och att det ”finns risk att allvarliga negativa konsekvenser uppstår i framtiden”. Skälen som anförs är ytterst teoretiska och allmänt hållna och det är oklart hur Trafikverket gjort riskbedömningen. Det är också oklart hur Trafikverket har beaktat vad den anläggning Skanova avser att anlägga, som ersättning för den i järnvägsområdet befintliga anläggningen, bidrar till ur ett allmänt perspektiv och totalförsvarsperspektiv.

Trafikverket är ägare till järnvägsfastigheten och har därmed rådighet över sin egen mark. En samordning enligt 3 kap. 1 § utbyggnadslagen med ett offentligt organ som är fastighetsägare innefattar den markåtkomst som är oundgänglig för att genomföra samförläggningen. Tillståndsfrågor vid samordning enligt 3 kap. 1 § har till skillnad mot vid tillträde till fysisk infrastruktur enligt 2 kap. 1 § utbyggnadslagen inte uttryckligen reglerats. I analogi med vad som gäller vid tillträde till fysisk infrastruktur enligt 2 kap. 1 § utbyggnadslagen och som följer av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) måste utgångspunkten även vid samordning vara att det åligger nätinnehavaren att söka sådana tillstånd som krävs för att tillträdet ska kunna realiserats. Är den mot vilken samordning söks också fastighetsägare finns inga skäl att ens separera samordningsfrågan med markåtkomstfrågan. Samma sak gäller för eventuella beslut som må krävas för att beträda järnvägsområdet.

Trafikverket har inte konkretiserat de säkerhetsaspekter som åberopats som grund för att neka samordning. Skanovas och koncernen Telia Companys verksamhet berörs också av säkerhetsskyddslagen. Om svepande hänvisningar till undantagen i 3 kap. 1 § andra stycket punkt 2 och 3 godtas av PTS utan befogade och bekräftande synpunkter från Försvarmakten, Säkerhetspolisen och MSB, finns en uppenbar risk att undandra Trafikverket och dess banverksamhet från utbyggnadslagens tillämpning på oskäligen grund. Järnväg omfattas uttryckligen av utbyggnadslagens och det bakomliggande direktivets tillämpning.

Trafikverkets kommunikationsnät påverkas inte i sig av en samordning. Trafikverkets tolkningar av vad MSB anför är långtgående men felaktiga. Olika infrastrukturprojekt som geografiskt berör varandra kan skapa viss störning för andra infrastrukturer. Berörda aktörer projekterar därför regelmässigt för att anpassa sina anläggningar så att de kan samexistera utan påtagliga risker. Samordning och projektering syftar till att minska eller undanröja sådana

störningar. Skanova veterligt har de samförläggningar i banvall mellan Trafikverkets olika ledningstyper som var vanliga under många år och Trafikverkets bananläggningar inte varit negativa ur vare sig ett underhålls- eller driftperspektiv, eller ett övergripande säkerhetsperspektiv. Det är också noterbart att Trafikverket regelmässigt godtar korsande ledningar, men alltså inte vill medge långsgående.

Trafikverket bestrider Skanovas yrkande om samordning. Till stöd för sin inställning anför Trafikverket bl.a. följande.

I september 2019 ska förberedande arbeten inför kommande spårbyte och övrig upprustning och modernisering av Älvsborgsbanan mellan Borås och Herrljunga påbörjas. Projektet syftar till att öka säkerheten, tillförlitligheten samt kapaciteten på järnvägen. Den ledning som Skanova har nedlagd i närheten av banvallen sedan mitten av 1990-talet finns där med stöd av nyttjanderättsavtal. Avtalet kommer att sägas upp i närtid i enlighet med regleringen i avtalet.

Järnvägssystemet tillhandahåller för samhället kritiska transporttjänster. Säkerheten i järnvägssystemet är mycket hårt reglerad och påverkar i hög grad styrningen av systemet. Trafikverket har med ansvar för transporter en central roll inom totalförsvaret.

Trafikverkets optofiberanläggning utgör basen i verkets kommunikationsnät och är i huvudsak kopplat till järnvägsanläggningen. Kommunikationsnätet utgör ryggraden för järnvägsanläggningens fyra huvudsakliga delsystem bana, el-, signal- och teleanläggning, och hur dessa styrs och kommunicerar med varandra. Det finns höga krav på tillgänglighet som endast uppnås med omfattande redundans och säkerhet. Kommunikationsnätet är säkerhetsbärande och integrerat i transportsystemet för väg och järnväg. Järnvägstrafiken är helt beroende av kommunikationsnätet och säkerheten prioriteras mycket högt. Trafikverket måste alltid ha full rådighet över kommunikationsnätets samtliga delar och kunna styra design, utveckling m.m. och ha full kontroll över styrning av arbetssätt och processer för att garantera säkerhet och tillgänglighet. Verket måste även kunna styra vilka som har tillträde till och information om utrustningar och anläggningar.

Det krävs utbildning för och ställs krav på arbeten i all väg- och järnvägsmiljö med tanke på trafik- och personsäkerhet. För att få säkerhetstillstånd för trafikering av järnväg ställer Transportstyrelsen krav på säkerhet vid arbete i järnvägsanläggningen, utformning och hantering av anläggningsinformation. Förändring av arbetssätt och rutiner kan riskera säkerhetstillståndet.

Trafikverket motsätter sig inte principiellt samordning. En samordning exempelvis i betydelsen att Skanova skulle kunna använda Trafikverkets arbetsvägar eller anlita samma entreprenör eller en samordning med verkets tidplan torde inte medföra ett nekande besked. Det Trafikverket motsätter sig är att Skanova genom att ansöka om samordning söker bereda sig tillträde till järnvägsanläggningen och vill placera sin utrustning i järnvägsanläggningen. En samordning måste inte innebära att utrustning eller motsvarande placeras, samförläggs eller på annat sätt monteras tillsammans på samma plats eller sträcka. Skanova är fullt medvetet om att externa parter (dvs. någon annan än Trafikverket) sedan lång tid tillbaka inte tillåts lägga ner långsgående ledningar i banvallen.

Det ifrågasätts om Skanovas ansökan är möjlig att pröva för PTS i alla delar eftersom prövningen inte omfattar frågor om markåtkomst, eller tillträde till spårområde enligt järnvägslagen. En beviljad ansökan om samordning medför inte att en bredbandsbyggare ges rätt till mark eller anläggning, detta måste bredbandsbyggaren lösa på annat sätt. Såvitt är känt för Trafikverket har inte Skanova ansökt om ledningsrätt. Skanova har dock ansökt om att få möjlighet att korsa järnvägen vid tre platser. Dessa ärenden har Skanova begärt ska ”pausas” i avvaktan på besked i detta ärende. En samordning som medför en markåtkomst som inte är möjlig kan inte bifallas.

Utöver vad som gäller för markåtkomst ur ett sakrättsligt perspektiv regleras även tillträde till spårområde i särskild ordning. Med spårområde förstås den del av markytan över vilken spårfordonen passerar och det utrymme på bägge sidor av denna del som enligt vad som framgår av utrymmets beskaffenhet, avspärningsanordningar eller andra inrättningar har avsatts i syfte att tjäna säkerheten i driften (kommentaren till 9 kap. 1 § järnvägslagen). Av 9 kap. 1 § järnvägslagen framgår att utan infrastrukturförvaltarens eller ett järnvägsföretags tillstånd får inte någon beträda spårområdet för järnväg utom på platser där det klart framgår att allmänheten har tillträde. Bestämmelsen är förenad med straffansvar. Ett exempel på att bestämmelserna i utbyggnadslagen inte ersätter den prövning som kan krävas enligt annan lag eller föreskrift är den prövning som ska ske vid varje enskilt beträdande av spårområde i enlighet med järnvägslagen.

Trafikverket omfattas av reglerna om samordning i 3 kap. 1 § utbyggnadslagen, men den begärda samordningen kan skada allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt varför regleringen inte är tillämplig.

Mot bakgrund av det mer osäkra säkerhetsläget i omvärlden, förändringar i hotbilden mot samhällsviktig verksamhet samt förnyad totalförvarsplanering, har tidigare bedömningar om skyddsvärdet på myndighetens verksamhet

omvärderats. Genom säkerhetsskyddslagen (2018:585) som trädde i kraft den 1 april 2019 har mycket av den verksamhet som Trafikverket tidigare inte ansett röra rikets säkerhet nu bedömts utgöra samhällskritisk verksamhet inom ramen för Sveriges säkerhet. Detta är i högsta grad fallet vad gäller järnvägsanläggningen som uppfyller en kritisk funktion i samhället.

Det finns ett underrättelsehot mot transportsektorn generellt. Om fler parter får tillgång till Trafikverkets anläggningar kan myndigheten även påverkas av överförda hotbilder från övriga parter. Om en extern part bereds tillgång till myndighetens skyddsvärda anläggningar exponeras de för risker som blir svårare att hantera ju fler parter som arbetar i och kring den skyddsvärda anläggningen. T.ex. samlokalisering kommer påverka myndighetens förmåga att genomföra sina uppdrag, främst genom försämrad robusthet och negativt påverkad tillgänglighet. Samordning är inte förenligt med behovet av ett robust och driftsäkert järnvägsnät för det civila försvaret. MSB tillstyrker även bedömningen att samordning kan skapa störningar i förutsättningar för drift och underhåll av järnvägssträckan men även av bredbandsnätet.

Vikten av sekretess för uppgifter som rör säkerhetsskydd och totalförsvaret framhålls. Det är inte möjligt att lämna närmare detaljer om bl.a. sårbarheter i skyddsvärda anläggningar. Trafikverket har inte laglig möjlighet att röja information som ska hanteras enligt säkerhetsskyddslagen. Enligt lagen är det Trafikverket i egenskap av aktör som bedriver säkerhetskänslig verksamhet som ska utreda behovet av säkerhetsskydd. Verkets bedömning är bestämmande i aktuellt fall. Trafikverket har gjort bedömningen att de sårbarheter som kan uppstå ifall Skanova, eller annan part, medges access till Trafikverkets skyddsvärden, inte är acceptabla utifrån den hotbild som föreligger samt ur ett generellt säkerhetsskyddsperspektiv. Dessa bedömningar kan inte göras av annan part och ansvaret för säkerhetsskyddet kan enligt säkerhetsskyddslagen inte överföras på annan part. Bortfall av, eller påverkan på, skyddsvärda funktioner i anläggningen kan leda till allvarlig nationell påverkan för samhällets funktionalitet. Det är Trafikverkets skyldighet att värna dessa skyddsvärden från risk för skadlig påverkan eller manipulation av t.ex. tillgänglighet och riktighet. Det är inte möjligt enligt säkerhetsskyddslagen att medge en samordning i enlighet med ansökan.

Oaktat de lagliga möjligheter att genom särskilt avtal reglera säkerhetsskydd med externa parter för att dessa ska kunna få rätt att ta del av myndighetens skyddsvärden ska ett sådant avtal alltid föregås av en lämplighetsbedömning. I detta ärende saknas sådana lämplighetsskäl.

PTS har i enlighet med 5 kap. 3 § utbyggnadslagen hört Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Säkerhetspolisen.

Säkerhetspolisen har uppgett bl.a. följande. Vid bedömning om det utifrån perspektivet Sveriges säkerhet är lämpligt att samordna dessa projekt bör eventuella sårbarheter analyseras och tas i beaktande. Trafikverket ansvarar för skyddet av det skyddsvärda och ska därför, utifrån omständigheterna, dimensionera säkerhetsskyddet i den utsträckning som det behövs. Det är också Trafikverkets uppgift att bedöma sårbarheter som kan uppstå ifall Skanova medges access till Trafikverkets skyddsvärden, samt om och hur dessa sårbarheter kan reduceras. Det är Trafikverket som har de detaljerade kunskaperna om vad och varför något är så skyddsvärt att det är av betydelse för Sveriges säkerhet. Vad som är ett acceptabelt skydd ska Trafikverket bedöma och besluta om i enlighet med säkerhetsskyddslagen. Bredbandsutbyggaren kan inte som utgångspunkt ta över Trafikverkets säkerhetsskyddsansvar för dess skyddsvärden.

MSB har uppgett bl.a. följande. Samordning av samhällets infrastruktur kan vara lämpligt i de fall det ökar förutsättningar för drift och underhåll och tillför förutsättningar för riskhänsyn, tillsyn och andra för anläggningen viktiga parametrar för en robust drift. MSB bedömer att Trafikverket och Skanova är de som bäst kan bedöma huruvida det finns möjliga sårbarhetsreducerande åtgärder.

Försvarsmakten har uppgett bl.a. följande. I en samordning av bygg- och anläggningsprojekt kan säkerhetskänslig verksamhet, inklusive säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, vid Trafikverket komma att exponeras för bredbandsutbyggaren. Sådan verksamhet bedöms kunna ges tillräckligt säkerhetsskydd om säkerhetsskyddsåtgärder vidtas. Bredbandsutbyggarens existerande förmåga att delta i säkerhetskänslig verksamhet bör beaktas.

Skäl

Tillämpliga bestämmelser

I 1 kap. 2 § utbyggnadslagen anges att i lagen avses med

bredbandsnät: elektroniskt kommunikationsnät som kan leverera tjänster för bredbandstillgång med en hastighet av minst 30 Mbit/s,

bredbandsutbyggare: den som avser att anlägga eller bygga ut ett bredbandsnät,

fysisk infrastruktur: passiva nätdelar som är avsedda att rymma andra nätdelar utan att själva bli aktiva, såsom kanalisationer, master, tillsynsbrunnar, manhål, kopplingskåp, byggnader, ingångar till byggnader, antenninstallationer, torn och stolpar, och

nätinnehavare: den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en infrastruktur avsedd för att tillhandahålla

1. en transporttjänst, eller

2. en tjänst för produktion, transport eller distribution av gas, el, uppvärmning eller vatten.

Enligt 3 kap. 1 § första stycket utbyggnadslagen ska en nätinnehavare som är ett offentligt organ och som utför ett bygg eller anläggningsprojekt på rättvisa, icke-diskriminerande och öppet redovisade villkor medge samordning av projektet och en bredbandsbyggares projekt, om bredbandsutbyggaren begär det. Detsamma gäller för en nätinnehavare som utför ett bygg- eller anläggningsprojekt som finansieras helt eller delvis med offentliga medel. Nätinnehavaren får avslå bredbandsutbyggarens begäran om den begärda samordningen inte är rimlig.

Av 3 kap. 1 § andra stycket utbyggnadslagen framgår att första stycket inte gäller bygg- och anläggningsprojekt

1. av mindre betydelse,
2. som avser fysisk infrastruktur som stöder samhällsviktig verksamhet om verksamhetens funktion kan påverkas negativt av en samordning, eller
3. om en samordning kan skada allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt.

I 3 kap. 4 § utbyggnadslagen anges att om nätinnehavaren och bredbandsutbyggaren inte når en överenskommelse om samordning ska, om någon av dem begär det, tvistlösningsmyndigheten pröva tvisten.

I 5 kap. 3 § utbyggnadslagen anges att tvistlösningsmyndigheten ska höra Forsvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i ärenden som rör totalförsvaret och Säkerhetspolisen i ärenden som rör Sveriges säkerhet i övrigt.

PTS bedömning

Twistlösning hos PTS

PTS konstaterar att Trafikverket, i utbyggnadslagens mening, är en nätinnehavare och ett offentligt organ som utför bygg- och anläggningsprojekt. PTS konstaterar också att Skanova är en bredbandsutbyggare i utbyggnadslagens mening.

Skanova har ansökt om samordning av bygg- och anläggningsprojekt enligt utbyggnadslagen och Trafikverket har genom besked den 1 april 2019 avslagit begäran. Således har det uppkommit en tvist som PTS, på Skanovas begäran, ska pröva.

Trafikverkets möjlighet att avslå en begäran om samordning

Avseende möjligheten att avslå en begäran om samordning finns skäl att hämta vägledning från vad som anges i förarbetena om tillträde enligt 2 kap. 1 § utbyggnadslagen (prop. 2015/16:73 s. 51). Där anges att utgångspunkten bör vara att en nätinnehavares möjlighet att avslå en begäran är begränsad. För att avgöra om det finns grund att avslå begäran behöver hänsyn tas till omständigheterna i det särskilda fallet. Vid en tvist ska nätinnehavaren kunna motivera varför den anförda grunden för med sig att det begärda tillträdet inte är rimligt (prop. 2015/16:73 s. 38). Detsamma bör enligt PTS mening gälla vid avslag av begäran om samordning, det vill säga att nätinnehavaren ska kunna motivera varför samordningen inte är rimlig eller varför något av undantagen i 3 kap. 1 § andra stycket är tillämpligt.

Då en myndighet, såsom Trafikverket, är part i ett tvistlösningsärende agerar den i egenskap av nätinnehavare och frågan om tillträde bör enligt förarbetena inte anses utgöra myndighetsutövning. Det är inte lämpligt att en sådan myndighet hörs av tvistlösningsmyndigheten i annan egenskap än part. En sådan myndighet får istället som part anför skälen för varför tillträde inte medges och förklara eventuella tekniska frågor. Tvistlösningsmyndigheten kan då t.ex. ställa riktade frågor till parten om infrastrukturen (se prop. 2015/16:73 s. 92).

Det aktuella fallet rör samordning vid järnväg. Järnvägstrafik är samhällsviktig verksamhet. Möjligheterna att avslå begäran om tillträde bör enligt förarbetena vara större i de fall den fysiska infrastrukturen är en del av en större samhällsviktig verksamhet. Det rättfärdigar dock inte per automatik att tillträde inte medges (se prop. 2015/16:73 s. 38).

Frågan om samordningskyldigheten gäller

Trafikverket har anfört att en samordning på det sätt som Skanova begär kan skada allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt, varför bestämmelsen om samordning i 3 kap. 1 § utbyggnadslagen inte är tillämplig. Vidare har Trafikverket angett att bestämmelsen om samordning inte är tillämplig då begäran rör fysisk infrastruktur som stöder samhällsviktig verksamhet och en samordning kan påverka verksamhetens funktion negativt.

PTS konstaterar inledningsvis att Trafikverket har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker inom sitt ansvarsområde enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap). Trafikverket är därtill en bevakningsansvarig myndighet, vilket innebär att myndigheten, utöver vad som framgår av förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap, ska

vidta de ytterligare förberedelser som krävs inom sitt område vid höjd beredskap. Som bevakningsansvarig myndighet gör Trafikverket bl.a. risk- och sårbarhetsanalyser över sin verksamhet. Att Trafikverket, inom totalförsvaret, har ett särskilt ansvar för transporter står enligt PTS klart, liksom att järnvägen med tillhörande fysisk infrastruktur stöder samhällsviktig verksamhet. PTS konstaterar att Trafikverkets aktuella projekt avser sådan fysisk infrastruktur som stöder samhällsviktig infrastruktur.

PTS vill i sammanhanget nämna att vissa myndigheter enligt 1 kap. 3 § utbyggnadslagen undantagits från lagens tillämplighet. Detta motiveras med att dessa myndigheter råder över fysisk infrastruktur som är av särskild vikt för totalförsvaret och Sveriges säkerhet i övrigt och att det av säkerhetsskäl inte är lämpligt att de t.ex. tvingas motivera varför tillträde till infrastruktur eller samordning inte kan medges (prop. 2015/16:73 s. 32). Trafikverket är inte en av dessa myndigheter.

Även om Trafikverket är part i det aktuella ärendet, anser PTS att Trafikverkets kunskap och roll som myndighet bör beaktas vid bedömningen av om sådan skada för allmän säkerhet, totalförsvaret och Sveriges säkerhet föreligger som föranleder att samordningsskyldigheten inte är tillämplig. Av betydelse för PTS bedömning är även vad som framkommit vid hörande av Försvarsmakten, MSB och Säkerhetspolisen (prop. 2015/16:73 s. 91 f.). PTS kan konstatera att sistnämnda myndigheter inte uttryckligen har avstyrkt eller tillstyrkt en samordning av de aktuella projekten.

Såsom framgår ovan ska Trafikverket vid en tvist framföra skälen för varför samordning inte medges. Trafikverket har anfört att det finns ett generellt hot mot transportsektorn. Både Säpo och MSB har bekräftat en generell hotbild.

PTS konstaterar att Skanova sedan länge har fiber nedlagd utmed Trafikverkets järnvägsanläggning och det har inte framkommit något i ärendet som tyder på att det skulle påverka Trafikverkets verksamhet negativt. Trafikverket har vidare, av vad som framkommit i ärendet, endast gjort en generell bedömning av all järnvägsanläggning och konstaterat att den omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser samt att verket inte längre tillåter anläggning av långsgående kanalisation utmed järnväg. Av utredningen i ärendet framgår inte heller klart på vilket sätt tågtrafiken eller kommunikationsnätet kan påverkas om Skanova medges samordning vid aktuellt bygg- och anläggningsprojekt.

Det är nätinnehavaren som har möjlighet, och som enligt PTS mening ska förklara, varför det finns skäl att neka en begäran om samordning. Även om det Trafikverket anfört ska väga tungt (se prop. 2015/16:73 s. 92) anser PTS att

verket inte i tillräcklig utsträckning har utvecklat vilka skadekonsekvenser som samordningen skulle kunna medföra, trots riktade frågor från PTS under handläggningen av tvisten.

Trafikverket och Försvarmakten har angett att säkerhetskänslig verksamhet, inklusive säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, vid Trafikverket kan komma att exponeras för bredbandsutbyggaren. PTS anser att det ankommer på nätinnehavaren att så långt som möjligt försöka hitta ett sätt att kunna bevilja en ansökan om samordning genom att ställa upp villkor. Sådana villkor skulle exempelvis kunna omfatta krav på säkerhetsskyddsåtgärder som reducerar de bedömda sårbarheterna till en för verksamhetsutövaren acceptabel nivå. Även om en bredbandsutbyggare, som Säkerhetspolisen påpekar, som utgångspunkt inte kan ta över Trafikverkets säkerhetsskyddsansvar är dock grundtanken inom säkerhetsskyddet att de intressen som säkerhetsskyddslagstiftningen slår vakt om ska ha samma skydd oavsett om verksamheten bedrivs av det allmänna eller av enskilda (prop. 2017/18:89 s. 104). Genom att uppställa krav på säkerhetsskyddsåtgärder kan den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet se till att behovet av säkerhetsskydd tillgodoses, vilket också Försvarmakten tar upp i sitt yttrande. Trafikverket har invänt att detta inte är lämpligt, men inte utvecklat detta närmare. Det framgår vidare inte huruvida Trafikverket beaktat att Teliakoncernen, dit Skanova hör, också har en aktiv roll i den svenska totalförvarsplaneringen och både bedriver och deltar i säkerhetskänslig verksamhet inom ramarna för denna. I förevarande fall har således bredbandsutbyggaren vana och förmåga att delta i säkerhetskänslig verksamhet och detta måste enligt PTS mening beaktas, vilket även Försvarmakten har påtalat. Sammanfattningsvis finner PTS att Trafikverket inte i tillräcklig utsträckning redogjort för varför de sårbarheter som påtalats inte kan reduceras till en acceptabel nivå genom villkor.

Sammantaget anser PTS, mot bakgrund av den utredning som föreligger, att undantagen i 3 kap. 1 § andra stycket 2 eller 3 inte är tillämpliga varför Trafikverket inte har rätt att avslå Skanovas begäran om samordning på den grunden att begärd samordning skulle kunna skada allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt eller att järnvägens funktion kan påverkas negativt av samordning. Samordningsskyldigheten gäller således.

Är begäran rimlig?

Trafikverket har ifrågasatt om PTS kan pröva Skanovas ansökan i alla delar eftersom prövningen inte omfattar frågor om markåtkomst eller tillträde till spårområde enligt järnvägslagen. Vidare har Trafikverket uppgett att en beviljad ansökan om samordning inte kan tvinga fram markåtkomst och att tillträde till järnvägsanläggningen kräver tillstånd enligt annan lagstiftning.

Det finns i den här delen anledning att klargöra att en begäran om samordning enligt PTS mening inte är detsamma som en begäran om tillstånd att få tillgång eller tillträde till annans mark.

PTS konstaterar vidare att ett beslut om tvistlösning inte ersätter prövning enligt annan lag. Även om det kan krävas tillstånd från andra myndigheter eller andra former av avtal för att en samordning av bygg- och anläggningsprojekt ska kunna realiserats finns enligt PTS mening inte något som hindrar att en prövning av tvisten kan göras enligt utbyggnadslagen. Såsom anges i förarbetena kan andra lagar eller förordningar som nättinnehavaren måste följa även påverka villkoren för tillträde (prop. 2015/16:73 s. 38). PTS anser att detsamma även måste gälla vid samordning.

Genom villkor för samordning skulle exempelvis Trafikverkets personal/entreprenörer kunna genomföra sådana åtgärder åt Skanova som gör att Skanova inte beträder järnvägsområdet. Sammantaget anser PTS att det som anförts om att en beviljad ansökan om samordning inte kan tvinga fram markåtkomst och att det krävs tillstånd att beträda järnvägsanläggning inte är sådana omständigheter som gör att den begärda samordningen är orimlig. Det har inte heller i övrigt framkommit några omständigheter som visar att begäran inte är rimlig. Trafikverket har därför inte skäl att avslå begäran.

Slutsats

Sammanfattningsvis har det i ärendet inte kommit fram några skäl för Trafikverket att avslå Skanovas begäran om samordning mellan Trafikverkets bygg- och anläggningsprojekt samt Skanovas projekt. Skanovas begäran om samordning ska därför medges.

Detta beslut ersätter inte prövning enligt annan lag och det kan krävas tillstånd från andra myndigheter för att samordningen av bygg- och anläggningsprojekt ska kunna realiserats.

Det ankommer vidare i första hand på parterna att komma överens om villkor för samordningen. Om parterna inte kommer överens om villkoren finns möjlighet att på nytt begära tvistlösning hos PTS.

Underrättelse om överklagande

Om ni vill överklaga detta beslut ska ni skriva till Förvaltningsrätten i Stockholm. Brevet ska dock sändas till Post- och telestyrelsen, Box 5398, 102 49 Stockholm, alternativt till pts@pts.se.

Tala om i brevet vilket beslut ni överklagar genom att ange beslutets nummer. Tala också om vilken ändring av beslutet ni vill ha.

Brevet med överklagandet ska innehålla: ert person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till er arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där ni kan nås för delgivning. Om ni anlitar ett ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

PTS måste ha fått ert överklagande inom tre veckor från den dag ni fått del av beslutet. Annars kan överklagandet inte prövas.

PTS sänder överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning.

Om något är oklart kan ni vända er till PTS.

Beslutet har fattats av generaldirektören Dan Sjöblom. I ärendets slutliga handläggning har även divisionscheferna Björn Blondell, Tove Friberg och Catarina Wretman, chefsjuristen Karolina Asp, avdelningschefen Rikard Englund, enhetschefen Marielle Sjögren och enhetschefen Katarina Holmqvist (föredragande) deltagit.

Vid föredragningen närvarade dessutom kommunikationschefen Kerstin Karlsson.

