FÖRVALTNINGSRÄTTEN I STOCKHOLM

Avdelning 31

DOM

2020-02-20
Meddelad i Stockholm

Mål nr
21800-19

KLAGANDE
Trafikverket

Ombud: [redacted]
Trafikverket
781 89 Borlänge

MOTPART
1. Post- och telestyrelsen
Box 5398
102 49 Stockholm

2. Skanova AB, 556446-3734

Ombud: [redacted]
Telia Sverige AB
Stab Juridik
169 94 Solna

ÖVERKLAGAT BESLUT
Post- och telestyrelsens beslut 2019-09-09, bilaga 1

SAKEN
Åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut den 1 oktober 2019 upphör därmed att gälla.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	-	måndag–fredag
115 76 Stockholm		**E-post**: avd31.fst@dom.se		08:00–16:00
		www.domstol.se/forvaltningsratt		

BAKGRUND, YRKANDEN M.M.

Skanova AB (Skanova) begärde, med stöd av 3 kap. 1 § lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät (utbyggnadslagen), 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 sträcka. Trafikverket avslog den 1 april 2019 Skanovas begäran om samordning. Skanova begärde att Post- och telestyrelsen (PTS) skulle lösa tvisten mellan parterna, vilket skedde genom beslut fattat den 9 september 2019, se bilaga 1.

Trafikverket överklagar PTS tvistlösningsbeslut och yrkar att beslutet ska ändras på så sätt att Skanovas ansökan om samordning ska avslås.

PTS vidhåller det överklagade beslutet.

Skanova bestrider bifall till Trafikverkets ändringsyrkande.

Förvaltningsrätten har den 1 oktober 2019 beslutat att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition).

VAD PARTERNA ANFÖR

Trafikverket

Sammanfattning av Trafikverkets överklagande

Samordningsskyldighet gäller inte för det i målet aktuella projektet eftersom det (delvis) avser fysisk infrastruktur som stödjer samhällsviktig verksamhet vars funktion kan påverkas negativt av en samordning samt att en samord-

ning kan skada allmän säkerhet, totalförsvaret och Sveriges säkerhet i övrigt. En samordning är vidare inte rimlig sett till den komplexitet som föreligger inom järnvägssystemet samt vilka åtgärder som skulle kunna vara nödvändiga att vidta med anledning av den aktuella ansökan om samordning.

Allmänt om samordning och dess omfattning

I 3 kap. 1 § utbyggnadslagen stadgas skyldigheten för en nätinnehavare att under vissa omständigheter samordna projekt med en bredbandsbyggare. Av förarbetena till denna lag (prop. 2015/16:73) framgår att samordning i sig inte måste vara liktydigt med en samförläggning, t.ex. att två rör läggs i samma schakt. En samordning kan i många fall innebära andra saker, t.ex. en gemensamt utnyttjad arbetsväg eller maskiner. Enligt Trafikverket torde även anlitande av samma entreprenör kunna vara aktuellt. Att ett sådant utnyttjande av en redan på platsen etablerad entreprenör kan medföra ett effektivt resursutnyttjande är uppenbart. Trafikverket motsätter sig principiellt inte en samordning i sig. Samordning av olika projekt mellan olika aktörer är vanligt förekommande inom Trafikverksamhet, oaktat utbyggnadslagen och däri stadgade skyldigheter.

Samordningen i detta mål

Under ärendets handläggning hos PTS (och även till viss del dessförinnan) har det blivit uppenbart att Trafikverket och Skanova har olika uppfattningar om vad en samordning i sig innebär. Trafikverket har även i samband med det klargjort att samordning i sig inte är något Trafikverket motsätter sig utan endast på det sätt som Skanova begärt i detta mål. Enligt Trafikverket torde en prövning som går utöver frågan om samordning i sig egentligen inte vara möjlig, särskilt sett till att det endast mer översiktligt framgår hur Skanova har tänkt sig utföra anläggningen. Det kan dock noteras att frågor

om markåtkomst, tillstånd att beträda spårområden enligt järnvägslagen m.m. uttryckligen inte regleras i en prövning av en ansökan om samordning. Av det överklagade beslutet framgår även att sådana frågor inte ingått i PTS prövning.

Trafikverkets verksamhet (i för målet relevanta delar)

Trafikverkets optofiberanläggning utgör basen i Trafikverkets kommunikationsnät och är i huvudsak kopplat till järnvägsanläggningen, även om optofiber längs det statliga vägnätet successivt byggs ut. Järnvägssystemet är en av de infrastrukturer Trafikverket förvaltar som tillhandahåller för samhället kritiska transporttjänster. Säkerheten i järnvägssystemet är mycket hårt reglerad och påverkar i hög grad Trafikverkets styrning av systemet. I huvudsak består järnvägsanläggningen av fyra delsystem, Bana, Elanläggning, Signalanläggning och Teleanläggning. Trafikverkets kommunikationsnät utgör ryggraden för dessa delsystem. Trafikverkets kommunikationsnät har en mycket hög tillgänglighet och designkravet är 99,999 procents tillgänglighet, vilket endast kan uppnås med omfattande redundans och mycket hög säkerhet.

Trafikverkets kommunikationsnät är basen för alla styrsystem som krävs för att kunna bedriva järnvägstrafik och komplexa väganläggningar. Trafikverkets kommunikationsnät är säkerhetsbärande och integrerat i transportsystemet för väg och järnväg. Kommunikationsnätet är en lika vital och integrerad del i transportsystemet som vägbana och räls.

Kommunikationsnätets centrala roll i styrningen av järnvägen innebär att säkerheten för nätet prioriteras mycket högt. Det innebär att Trafikverket alltid måste ha full rådighet över kommunikationsnätets samtliga ingående delar och informationen om desamma. Trafikverket måste kunna styra design, ut-

veckling, reinvestering, drift och underhåll samt krav på de tekniska komponenter som ska anslutas i eller mot Trafikverkets kommunikationsnät. Trafikverket måste vidare ha full kontroll över styrning av arbetssätt och processer kopplade till Trafikverkets kommunikationsnät för att garantera säkerhet och tillgänglighet. Trafikverket behöver även kunna styra vilka som har tillträde till och information om myndighetens utrustningar och anläggningar. Färre inblandade parter ger ökad säkerhet och högre rådighet gällande kommunikationssystemet. Vidare krävs det speciell utbildning för, och ställs särskilda krav på, arbeten i all väg- och järnvägsmiljö med tanke på trafik- och personsäkerhet. För att Trafikverket ska erhålla säkerhetstillstånd för trafikering på järnväg ställer Transportstyrelsen vidare, med stöd av ett omfattande EU-regelverk, krav på säkerhet vid arbete i järnvägsanläggningen, anläggningens utformande och hantering av anläggningsinformation. Varje förändring av arbetssätt och rutiner kan riskera säkerhetstillståndet och därmed riskera att järnvägsanläggningen inte får trafikeras.

Trafikverkets skyldigheter enligt säkerhetsskyddslagen

Enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska den som bedriver säkerhetsskyddskänslig verksamhet utreda behovet av säkerhetsskydd. Denna behovsanalys ska sedan ligga till grund för planering och utförande av de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs för planering och utförande av de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter. Trafikverket bedriver säkerhetsskyddskänslig verksamhet och har därmed en skyldighet att utreda behovet av säkerhetsskydd och vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa en tillräcklig skyddsnivå för den verksamhet som omfattas.

I detta fall har Trafikverket gjort bedömningen att de sårbarheter som kan uppstå om 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 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. Trafikverket gör därför bedömningen att det enligt säkerhetsskyddslagen inte är möjligt att medge en samordning i enlighet med ansökan. Så snart Trafikverket bereder en extern part tillgång till myndighetens skyddsvärda anläggningar exponeras dessa skyddsvärden för risker som blir svårare att hantera ju fler parter som arbetar i och kring den skyddsvärda anläggningen och därmed får information om anläggningen. En samlokalisering kommer därmed att påverka Trafikverkets förmåga att genomföra sitt uppdrag, främst genom försämrad robusthet och negativt påverkad tillgänglighet.

Samhällsviktig verksamhet kan påverkas negativt

Skyldighet att samordna projekt gäller enligt 3 kap. 1 § andra stycket 2 utbyggnadslagen inte om byggprojektet avser fysisk infrastruktur som stöder samhällsviktig verksamhet om verksamhetens funktion kan påverkas negativt av en samordning. Det projekt som Trafikverket ska genomföra innefattar delvis vad som omfattas av begreppet fysisk infrastruktur. Kommunikationsnätets roll för järnvägen är av kritisk betydelse. Trafikverket måste därför så långt möjligt tillse att detta skyddas mot faktorer som kan påverka dess funktion. I yttrandet från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anger myndigheten att det svenska järnvägsnätet är en viktig infrastruktur för samhällets funktionalitet och försörjning, inte minst för samhällsviktig verksamhet. MSB stödjer även Trafikverkets bedömning att samordning kan skapa störningar i förutsättningar för drift och underhåll av den aktuella järnvägssträckan men även av bredbandsnätet. Slutsatsen av detta är

således att den begärda samordningen kan påverka samhällsviktig verksamhet negativt och att någon samordningsskyldighet enligt 3 kap. 1 § utbyggnadslagen inte föreligger.

Skada på allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt

Skyldighet att samordna projekt gäller enligt 3 kap. 1 § andra stycket 3 utbyggnadslagen inte om en samordning kan skada allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt. Trafikverket har gjort bedömningen att järnvägsanläggningen och dess ingående komponenter har betydelse för Sveriges säkerhet. Trafikverket ansvarar för skyddet av det skyddsvärda och Trafikverket dimensionerar säkerhetsskyddet i den utsträckning som behövs. Trafikverket bedömer också vilka sårbarheter som kan uppstå i varje särskilt fall. I egenskap av verksamhetsutövare är det således Trafikverkets bedömningar som är bestämmande i aktuellt fall. Utifrån detta har Trafikverket bedömt att en samordning på det sätt som Skanova har begärt utgör en risk för Trafikverkets skyddsvärden och med detta även en risk för negativ påverkan på totalförsvaret och Sveriges säkerhet i övrigt. Denna negativa påverkan innebär att totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt kan lida skada, varför en samordningsskyldighet inte heller föreligger enligt 3 kap. 1 § utbyggnadslagen.

Prövningen av skyddsskälen hos PTS

Av det överklagade beslutet framgår att PTS i och för sig inte ifrågasätter att det kan finnas skäl att avslå en ansökan om samordning, men att Trafikverket inte visat att så är fallet. Enligt PTS har Trafikverket endast i generella termer beskrivit hotbilder m.m. och inte utvecklat vilka konsekvenser en samordning kan få. Trafikverket anser dock att den motivering som Trafikverket lämnat och som återfinns i PTS beslut i sig är mer än tillräcklig för

att begäran om samordning ska avslås, särskilt sett utifrån de remissyttranden som ingetts i ärendet från Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och MSB. Trafikverket har i prövningen hos PTS med tydlighet anfört att Trafikverket utifrån hur säkerhetsskyddslagen är konstruerad inte har möjlighet att ytterligare utveckla skälen annat än i relativt övergripande formuleringar. Trafikverket har inte laglig möjlighet att röja information som hanteras enligt säkerhetsskyddslagen. Det är Trafikverkets uppgift att bedöma behovet av säkerhetsskydd och vidta de åtgärder som krävs för att tillse att det som anses skyddsvärt får det skydd som krävs.

Det sätt som prövningen hos PTS genomförts på innebär att PTS anser sig kunna göra en överprövning av den analys och bedömning som Trafikverket har en skyldighet att göra enligt säkerhetsskyddslagen. En sådan ordning är helt i strid med säkerhetsskyddslagens intentioner. Det kan även ifrågasättas om någon annan än den specifika verksamhetsutövaren av den säkerhetsskyddskänsliga verksamheten har kunskap att göra denna bedömning. En sådan ordning förefaller inte heller ha varit avsikten med utbyggnadslagen. I förarbetena till lagen har en tydlig skillnad gjorts mellan de fall där det är fråga om att en begäran om samordning ska avslås på grund av att den inte är rimlig och när en samordningsskyldighet överhuvudtaget inte föreligger. I förarbetena till utbyggnadslagen anges att det, vid prövning av huruvida en ansökan om samordning är rimlig eller inte, är nätägaren som ska motivera varför en ansökan om samordning inte är rimlig. Motsvarande finns inte angivet avseende undantagen från samordningsskyldigheten i sig. Det framgår dock med tydlighet av förarbetena att den föreslagna regleringen inte ska påverka säkerhetskrav enligt annan lagstiftning.

PTS synes vidare anse att det förhållandet att remissmyndigheterna varken tillstyrkt eller avstyrkt ansökan talar för att ansökan om samordning ska beviljas. Detta är en felaktig tolkning. Av samtliga remissmyndigheters yttranden framgår att det är den som bedriver säkerhetsskyddskänslig verksamhet

som ska utreda behovet av säkerhetsskydd och vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa rätt nivå av skyddsåtgärder. Det förefaller således naturligt att dessa myndigheter inte tar ställning i sak. Oavsett frågan om PTS möjlighet att överpröva Trafikverkets bedömningar enligt säkerhetsskyddslagen har PTS inte motiverat varför samma nivå på presentation av utredning ska gälla för de båda prövningarna. Av lagtextens formulering framgår att en samordningsskyldighet saknas för byggprojekt som avser fysisk infrastruktur som stöder samhällsviktig verksamhet om verksamhetens funktion *kan* påverkas negativt eller om en samordning *kan* skada allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt. Utifrån hur lagtexten formulerats kan inte någon annan slutsats dras än att det inte varit lagstiftarens avsikt att kravet på i målet förebringad utredning ska vara särskilt omfattande. Av förarbetena framgår att avsikten hos lagstiftaren snarare har varit att om det finns risk för att viktiga uppgifter om infrastruktur som används för totalförsvaret röjs till en extern aktör är detta i sig skäl för att avslå en begäran (se prop. 2015/16:73 s. 39).

I det överklagade beslutet anges att Skanova har haft ledningar i Trafikverkets anläggning sedan länge och att det inte framkommit annat än att detta inte påverkat anläggningen negativt. Ramavtalet som reglerade dessa samförläggningar, vilket ingicks mellan dåvarande Televerket och Banverket, tillämpades mellan åren 1990 och 1997. Avtalet sades upp i december 2013, bl.a. utifrån att det sedan länge inte varit aktuellt med nya samförläggningar. Vad som inte framgick av Trafikverkets yttrande är att placeringen av dessa ledningar i banvallen av naturliga skäl medfört praktiska problem för Trafikverket vid genomförande av underhåll på järnvägen samt vid Skanovas utförande av sitt underhåll av ledningen. Av betydelse är vidare att avtalet ursprungligen ingicks inom staten mellan två myndigheter. Skanova är numera inte en del av staten utan utgörs av ett privat helägt dotterbolag till

börsnoterade Telia Company AB. Om Televerket inte hade varit en myndighet vid tiden för avtalets ingående skulle den aktuella överenskommelsen inte ha kommit till stånd.

Det kan vidare ställas frågan om hur PTS har bedömt de två motstående intressen som finns i ärendet; Skanovas intresse av att på ett relativt kostnadseffektivt sätt kunna dra en ledning i banvallen jämfört med Trafikverkets skyldighet att säkerställa sitt uppdrag. Utifrån PTS motivering anser PTS att det åligger Trafikverket ”att så långt möjligt försöka hitta ett sätt att bevilja en ansökan om samordning”. En sådan inställning saknar helt stöd i såväl lagstiftning som förarbeten. Utöver detta framstår en sådan hållning som såväl orimlig som olämplig och ger intryck av att Skanovas intresse av att få samförlägga kabel som utgångspunkt är överordnat andra intressen. I detta sammanhang ska noteras att den aktuella ledningen utifrån Skanovas egna uppgifter helt saknar betydelse för uppfyllelse av det s.k. bredbandsmålet.

Kan Trafikverket röja uppgifter/vidta åtgärder på det sätt PTS anser?

Det saknas lagstöd i utbyggnadslagen för PTS bedömning att det åligger Trafikverket att så långt möjligt vidta åtgärder för att möjliggöra en samordning. En samordning på det sätt som Skanova begär innebär oundvikligen att Skanova får del av uppgifter som omfattas av säkerhetsskydd. Enligt Trafikverkets bedömning saknar Trafikverket legal möjlighet att röja dessa uppgifter för Skanova. Skanovas beskrivning av det fibernät som ska anläggas och därtill hörande arbetsmoment är kraftigt förenklad. Den informationsmängd som de facto kommer att tillgängliggöras är avsevärt större och medför att information som omfattas av säkerhetsskydd kan överföras. Även åtkomst till annan säkerhetskänslig verksamhet, vilken också omfattas av säkerhetsskyddslagen, kan möjliggöras. Det går inte att överföra den aktuella informationen utan att en mängd information om Trafikverkets anläggning och verksamhet följer med. De uppgifter som rör själva anläggningen,

och som oundvikligen kommer att föras över vid överlämnandet av informationen till Skanova om deras anläggning, omfattas av sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Begärd samordning är inte rimlig

Enligt 3 kap. 1 § första stycket sista meningen utbyggnadslagen får nätinnehavaren avslå bredbandsutbyggarens begäran om den begärda samordningen inte är rimlig. Av förarbetena framgår att vad som är en orimlig samordning får avgöras från fall till fall, men att exempelvis krav på t.ex. driftsäkerhet kan medföra att en samordning inte är rimlig (prop. 2015/16:73 s. 51). En samordning som leder till samlokalisering på det vis Skanova vill kommer att påverka Trafikverkets förmåga att genomföra sitt uppdrag, främst genom försämrad robusthet och negativt påverkad tillgänglighet i järnvägssystemet. Trafikverkets bedömning är att samordningen inte är förenlig med uppdraget att tillhandahålla ett robust och driftsäkert järnvägssystem. Många sträckor har i nuläget ett högt kapacitetsutnyttjande där Trafikverket ständigt ställs inför avvägningen att få tillräckligt med tid för att göra underhåll och reinvesteringar i anläggningen gentemot att ge järnvägsföretagen möjlighet att bedriva den trafik de önskar.

I nästa tidtabellperiod (T20) kommer detta problem att öka än mer eftersom efterfrågan på kapacitet kommer att överskrida den tillgängliga kapaciteten i järnvägsanläggningen. Att då även behöva hantera förläggning av andra aktörers bredbandsinfrastruktur och att ta hänsyn till denna under 30–40 års livslängd i allt drift- och underhållsarbete kommer att påverka tillgängligheten negativt för järnvägssystemet. Planeringsprocessen för att ta fram tåglägen för järnvägssystemet är lång, där information om större banarbeten behövs minst arton månader i förväg för att järnvägsföretagen ska ha rätt information när de ansöker om kapacitet. Sammanfattningsvis talar starka skäl för att en samordning inte är rimlig.

PTS

Samordning av bygg- och anläggningsprojekt

Syftet med utbyggnadslagen är att främja utbyggnaden av bredbandsnät i Sverige. Med detta avses att byggandet av bredbandsnät ska påskyndas och att kostnaderna ska minskas. Kravet på samordning i 3 kap. 1 § utbyggnadslagen avser offentliga organ och projekt som finansierats med offentliga medel. Syftet är att bygg- och anläggningsprojekt som det allmänna är med och finansierar ska utföras på ett sätt som medför största möjliga nytta. Utgångspunkten enligt 3 kap. 1 § utbyggnadslagen är att samordning ska medges. Förvaltningsrätten har i dom den 14 juni 2018 (i mål nr 22968-17) uttryckt att ”... det är nätinnehavaren som ska göra sannolikt att hinder mot samordning föreligger”. Naturligen är det så att den som åberopar ett undantag också är den som har att visa varför undantaget är tillämpligt. Det motsatta skulle vara orimligt. En sådan tolkning skulle föra med sig att den som begär samordning skulle ha att visa dels att huvudregeln är tillämplig, dels att inte något av undantagen är tillämpliga.

Trafikverkets uttalande om att samhällsviktig verksamhet kan påverkas negativt

En stor del av den infrastruktur som omfattas av utbyggnadslagen och det underliggande utbyggnadsdirektivet kan på olika sätt anses vara samhällsviktig. Det rör sig om t.ex. el, transporter, uppvärmning och elektronisk kommunikation; alla väldigt viktiga funktioner i samhället. Lagstiftaren har varit väl medveten om detta och vissa myndigheter och dess verksamheter är uttryckligen undantagna i lagen. Trafikverket och dess verksamhet ingår inte bland dessa undantag. Trafikverket är inte ensamt om att bedriva viktig verksamhet och ändå omfattas av lagens skyldigheter.

För att PTS, i egenskap av tvistlösningsmyndighet, ska kunna avgöra om undantaget i 3 kap. 1 § andra stycket 2 utbyggnadslagen är tillämpligt krävs att PTS ges möjlighet att bedöma huruvida verksamhetens funktion kan påverkas negativt av en samordning. Bedömningen görs utifrån vad parterna åberopat och av vad som i övrigt framkommit i ärendet. Endast ett påstående om att undantaget är tillämpligt är inte tillräckligt. Inte heller ett generellt uttalande om att samordning kan komma att påverka drift och underhåll av järnvägsanläggningen är tillräckligt. Det torde krävas någon mer konkret redogörelse för vilken typ av påverkan som kan uppstå på samhällsviktig verksamhet. Om generella påståenden, som inte underbyggs närmare, accepteras skulle hela utbyggnadslagen kunna sättas ur spel eftersom nästan alla som omfattas av utbyggnadslagen bedriver verksamhet som är viktig för samhället. I författningskommentaren hänvisas även till 2 kap. 1 § utbyggnadslagen och vad som sägs om denna bestämmelse. Det framgår där tydligt att även den som bedriver samhällsviktig verksamhet, så långt som möjligt, ska sträva efter att hitta ett sätt att bifalla en ansökan och att det är nätinnehavaren som har att visa varför en begäran avslås. Det finns ingen anledning att tro att lagstiftaren vänt på bevisbördan vad gäller samordning av bygg- och anläggningsprojekt. En sådan tolkning skulle innebära att kraven för att få tillträde till själva infrastrukturen är lägre än vad som gäller för den som vill bygga egen infrastruktur men samordna bygg- och anläggningsprojektet med ett annat projekt. PTS anser att Trafikverket inte visat att eventuell samhällsviktig verksamhets funktion kan komma att påverkas negativt av den nu aktuella samordningen.

Trafikverkets uttalande om att samordning kan skada allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt

Trafikverket bygger i denna fråga till stora delar sitt resonemang på säkerhetsskyddslagen och även om PTS inte har prövat Trafikverkets bedömning

enligt säkerhetsskyddslagen kan ledning ändå hämtas därifrån, när undantaget i 3 kap. 1 § andra stycket utbyggnadslagen prövas. Det kan här noteras att säkerhetsskyddslagstiftningens syfte är att skydda säkerhetskänslig verksamhet mot antagonistiska, säkerhetshotande aktiviteter, såsom spioneri, sabotage och terroristbrott, samt att skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter även mot andra typer av hot, såsom oavsiktlig ändring och förstöring. Detta görs primärt genom kravställning av förebyggande åtgärder inom områdena informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.

Av förarbetena till säkerhetsskyddslagen framgår att utgångspunkten för bedömningen av om en verksamhet rör Sveriges säkerhet bör vara uppdelningen i Sveriges yttre och inre säkerhet. Sveriges yttre säkerhet kan delas in i territoriell suveränitet och politisk självständighet. I den uppgiften ligger att kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet, upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet osv. Sveriges inre säkerhet rör påverkan på förmågan att upprätthålla och säkerställa Sveriges statsidé avseende funktion, handlingsfrihet och oberoende. Säkerhetsskyddet för Sveriges inre säkerhet handlar till stor del om att skydda särskilt kritiska anläggningar, funktioner och informationssystem för Sveriges demokratiska statsskick, rättsväsende eller brottsbekämpande ändamål. PTS noterar att det således är ganska omfattande kriterier som ska vara uppfyllda för att en verksamhet ska anses röra Sveriges säkerhet.

Enligt förarbetena till säkerhetsskyddslagen kan även så kallad samhällsviktig verksamhet bedömas röra Sveriges säkerhet. Verksamheter som både nationellt och internationellt definieras som samhällsviktiga finns ofta inom sektorerna energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenförsörjning, transporter och finansiella tjänster. Avgörande för om sådan verksamhet kan anses röra Sveriges säkerhet bör, enligt förarbetena, vara om en antagonistisk handling (exempelvis spioneri, sabotage eller terroristbrott) skulle kunna medföra skadekonsekvenser på nationell

nivå. Sådana skadekonsekvenser kan t.ex. vara störningar i eller bortfall av leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet ur ett nationellt perspektiv. För att en verksamhet ska anses röra Sveriges säkerhet krävs således att en antagonistisk handling skulle kunna medföra skadekonsekvenser på nationell nivå.

PTS ifrågasätter inte att Trafikverket bedriver säkerhetskänslig verksamhet. PTS ifrågasätter inte heller att det finns järnvägssträckor i Sverige som upprätthåller säkerhetskänsliga funktioner eller att vissa uppgifter om dessa sträckor, samt om Trafikverkets säkerhetskänsliga verksamhet i övrigt, utgör säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. PTS noterar dock att Trafikverket inte har förklarat, i konkreta ordalag, varför samordning av det i ärendet berörda bygg- och anläggningsprojektet för byggande av fiberoptisk kabel, inklusive längsgående och tvärgående kanalisation på just sträckan mellan Herrljunga och Fristad, skulle kunna leda till skadekonsekvenser för totalförsvaret eller för Sveriges säkerhet i övrigt. Trafikverket har inte anfört något speciellt om den aktuella järnvägssträckan, utan endast uttalat sig generellt om järnvägen. Trafikverket hade enligt PTS mening kunnat, på ett väldigt övergripande plan, beskriva vad som ska skyddas, mot vad det ska skyddas, varför det borde skyddas och att skyddet inte är möjligt att upprätthålla om samförläggningen genomdrivs.

De övergripande motiveringar som framgår av Trafikverkets svar rör huvudsakligen Trafikverkets egna behov av att upprätthålla rådighet över sin infrastruktur. Trafikverket har dock inte förklarat hur skador på verkets möjlighet att styra design, utveckling, reinvestering, drift och underhåll samt styrning av arbetssätt och rutiner, skulle påverka Sveriges säkerhet eller totalförsvaret. Trafikverket har vidare inte redogjort för hur de av verket angivna kraven relaterar till det i ärendet berörda bygg- och anläggningsprojektet, t.ex. genom att översiktligt ange vilka skadekonsekvenser som kan uppstå, vilka skyddsvärden som påverkas och vilka sårbarheter som bedöms introduceras

vid samordningen. Myndigheten har endast uppgett att bortfall av, eller påverkan på, skyddsvärda funktioner i anläggningen kan leda till allvarlig nationell påverkan för samhällets funktionalitet. En rent översiktlig förklaring, omfattande t.ex. en kort beskrivning av kausaliteten mellan samordning på sträckan mellan Herrljunga och Fristad och bortfall av eller påverkan på system eller funktioner i Trafikverkets säkerhetskänsliga verksamhet och kategorier av skadekonsekvenser som skulle uppstå på Sveriges säkerhet om samordning tillåts, torde enligt PTS uppfattning vara möjlig att upprätta utan att sekretessbelagda uppgifter inkluderas.

PTS har gett Trafikverket möjlighet att tydliggöra sin inställning och PTS har även ställt riktade frågor. Trafikverket har då valt att enbart svara generellt för järnvägsverksamheten och dess anläggningar i stort, bl.a. med hänvisning till att uppgifter i det aktuella ärendet omfattas av säkerhetsskydd och att Trafikverket inte anser sig kunna lämna sådan information till PTS. Trafikverkets sekretessprövning är självfallet inte PTS sak att överpröva. PTS vill ändå påpeka att om Trafikverket hade funnit möjlighet att överföra sekretessen till PTS, alternativt funnit en sekretessbrytande grund, så hade uppgifterna kunnat överföras utan att obehörigen röjas i säkerhetsskyddslagens mening.

Gällande Skanovas roll i totalförsvaret

PTS anser vidare att det bör beaktas huruvida verksamhetsutövaren som begär samordning själv bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Detta eftersom verksamhetsutövare som själv bedriver säkerhetskänslig verksamhet har tillgång till personal som, i enlighet med säkerhetsskyddslagstiftningen, ska ha bedömts som pålitlig från säkerhetssynpunkt, ska ha tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd, och behöver vissa säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller tillgång till verksamheten för att kunna utföra sitt arbete. En sådan verksamhetsutövare skulle därför kunna ha möjligheter att upprätthålla

de krav som eventuellt skulle kunna behöva ställas i det aktuella ärendet för att en samordning skulle kunna bli möjlig.

Gällande eventuella sårbarhetsreducerande åtgärder

Huruvida det finns möjligheter för Trafikverket att dela säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter med Skanova utan att dessa röjs, eller att lämna Skanova tillgång till säkerhetskänslig verksamhet för det i ärendet berörda bygg- och anläggningsprojektet, torde bero på möjligheten att vidta sårbarhetsreducerande åtgärder. PTS har därför bett Trafikverket förklara om man har bedömt möjligheten att vidta sårbarhetsreducerande åtgärder, t.ex. genom att ingå ett säkerhetsskyddsavtal med Skanova. PTS vill här förtydliga att myndigheten inte har krävt utlämning av sådana avtal, utan efterfrågat en översiktlig förklaring om någon bedömning gällande sådana avtal, eller andra åtgärders lämplighet och effekt, har gjorts.

Begäran är rimlig

Så som konstaterats tidigare, och i enlighet med vad som framgår av det ovan nämnda avgörandet från förvaltningsrätten i mål nr 22968-17, är det nätinnehavaren som ska göra sannolikt att hinder mot samordning föreligger. Det är således Trafikverket som ska anföra skäl för att en samordning är orimlig och lägga fram bevis för sina påståenden. Av PTS beslut om att bevilja samordning följer att parterna har att komma överens om de villkor som ska gälla dem emellan för att en samordning av projekten ska kunna genomföras. De argument som Trafikverket för fram i sitt överklagande berör sådana frågor som parterna skulle kunna komma överens om inför en samordning. För att kunna genomföra samordningen, och för att kunna bedriva de fortsatta verksamheterna efter genomförandet, krävs naturligtvis att ingående villkor för hur detta ska ske fastslås mellan parterna. PTS anser således

att Trafikverket inte heller visat att den aktuella begäran om samordning inte är rimlig.

Skanova

Samordningen kan inte skada allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt

Det finns skäl att understryka att det naturligen generellt sett kan finnas säkerhetsrelaterade skäl som måste beaktas vid en samordning och Skanova gör på intet sätt gällande att Trafikverkets järnvägssystem eller dess signalsystem skulle sakna befogade säkerhetsaspekter. Såväl Telia Companys/ Skanovas som Trafikverkets verksamheter är sådana som kan omfattas av den nya säkerhetsskyddslagen, dvs. verksamhet som är säkerhetskänslig och av betydelse för Sveriges säkerhet enligt de kriterier som följer av lagen. En bedömning enligt säkerhetsskyddslagen av om en viss verksamhet är säkerhetskänslig och i så fall om viss information i den verksamheten är säkerhetskänslig eller om vissa uppgifter därutöver ska vara säkerhetsskyddsklassificerade är komplex. Men det är inte som Trafikverket ger uttryck för i sitt överklagande, att all dess information i en verksamhet omfattas av krav på säkerhetsskydd. Av 1 kap. 2 § andra stycket säkerhetsskyddslagen och dess författningskommentar framgår exempelvis att uppgifter, för att vara säkerhetsskyddsklassificerade, ska vara sådana som omfattas av sekretess enligt OSL eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig.

Var Trafikverkets järnvägar och banvallar går är synligt med blotta ögat för envar och de finns inritade på ett antal kartor, bland annat sådana som tillhandahålls av Trafikverket. Trafikverkets järnvägsfastigheter är också inritade på Lantmäteriets allmänt tillgängliga fastighetskartor. Det är uteslutet att information om var en banvall är belägen, som i princip är den information som behöver överlämnas till en part som önskar samordning, omfattas

av OSL. Det är därmed uteslutet att informationen kan omfattas av säkerhetsskydd enligt säkerhetsskyddslagen. Det aktuella projektet är i sig inte heller hemligt. På Trafikverkets hemsida finns en tämligen informativ beskrivning av myndighetens projekt inom järnväg, som även är uppdaterad med information om det aktuella projektet. Det kan således inte råda något tvivel om att information om var järnvägen är belägen inte omfattas av sekretess. Det är tydligt att argument om säkerhetsaspekter kan användas för att neka samordning, oavsett om de är reella och beaktansvärda eller påhittade. Utbyggnadslagen är emellertid förberedd för det. Enligt 5 kap. 3 § utbyggnadslagen ska tvistlösningsmyndigheten höra Försvarsmakten och MSB i ärenden som rör totalförsvaret och Säkerhetspolisen i ärenden som rör Sveriges säkerhet i övrigt. Syftet får antas vara att säkerställa att en fristående bedömning görs av om något skyddsvärt intresse är i fara. Vid tvistlösningen hos PTS har sådana yttranden inhämtats. I dessa myndigheters yttranden har inte framkommit något som innebär att någon av myndigheterna har avrått från att den samordning som frågan gäller bör ske, utifrån sådana säkerhetsskäl som Trafikverket har grundat sitt avslag på eller av skäl som respektive myndighet kunnat se.

Vad samordningen innebär

Skanova har begärt samordning med Trafikverkets nu aktuella bygg- och anläggningsprojekt för att bygga en sträcka med kanalisation och fiber, och har därvid använt Trafikverkets ansökningsformulär. Genomförandet kan naturligtvis ske på olika sätt efter vad som är lämpligt, men vad Skanova föreslagit är att Trafikverket i samband med Trafikverkets arbete i projektet med att sänka ledningar i banvallen och förlägga egen eller egna slang/ar (kanalisation) för sin anläggning, också ska lägga ned en slang åt Skanova. Den slangen är av samma typ och storlek som Trafikverket själv avser använda och har i sig en dimension om 34x34 mm och består av en tunnare mantel och fyra mindre buntade rör i vilka fiberkablar sedan kommer att

blåsas in. Förläggning av Skanovas slang samtidigt som Trafikverket förlägger sin/sina slangar innebär att det är en samförläggning i dess normala betydelse, där slangarna kommer att ligga jämte varandra i samma schakt vilket är det normala vid all samförläggning av tele, el, VA, fjärrvärme etc. I enlighet med vad som är brukligt vid samförläggning kommer Skanovas slang lämnas till Trafikverkets entreprenör på avtalad plats. Slangen kommer också att vara i samma längder som Trafikverkets och på samma sorts slangtrumma, allt för en enkel hantering vid förläggningen.

Eftersom Skanovas anläggning och Trafikverkets kommunikationsanläggning är helt åtskilda kommer framdragning av respektive parts slangar att ske till olika kopplingsbrunnar eller kopplingsskåp. Trafikverket har vanligtvis sina kopplingsskåp på järnvägsfastigheten och för Skanova avses användas kopplingsbrunnar, s.k. optobrunn, på annan men möjligen närliggande plats. Optobrunnarna avses dessutom förläggas under mark, där platsen märks ut på visst sätt. Var Skanovas optobrunnar placeras, inom eller utanför järnvägsfastigheten, beror på vad som är lämpligast för Trafikverket och verkets entreprenör. Efter förläggningen av kanalisation ska fiberkabel blåsas in. Det kan göras av Trafikverkets entreprenör, eller av Skanovas, efter vad som befinns lämpligast, exempelvis utifrån var optobrunnarna är belägna (innanför eller utanför järnvägsfastigheten).

Vilken relevant information har Skanova behov av?

En samordning och samförläggning av det slag som är aktuell och som beskrivits ovan innebär att Trafikverket eller dess entreprenör skulle utföra arbetet för Skanova samtidigt med arbetet åt Trafikverket. När kanalisationen/slangen har lagts ner i banvallen kommer den ligga där och är för framtiden skyddad från ingrepp. Information om exakt var i banvallen rören ligger behövs inte. Det gör att den enda information Skanova behöver ha från Trafik-

verket är information om var Skanovas optobrunnar är belägna, vilken behövs för att kunna blåsa in fiberkabel, utföra kabelunderhåll (t.ex. kabelbyte) och att avgrena om så skulle behövas. Naturligtvis behöver Trafikverket också informera Skanova om de ekonomiska villkoren, dvs. vad Skanova ska betala och var Skanovas entreprenör ska avlämna Skanovas slang till Trafikverkets entreprenör. Det är inget som omfattas av säkerhetsskydd hos Trafikverket. Trafikverkets kommunikationssystem och signalsystem är helt separerat från Skanovas anläggning och Trafikverket saknar all anledning att informera Skanova om det.

Är samordningen inte rimlig?

Som beskrivits ovan är den samförläggning som samordningen avser en tämligen enkel åtgärd, att lägga med en slang åt Skanova när Trafikverket utför sitt arbete med samma sak. Liknande samförläggningar sker dagligen mellan olika infrastrukturägare runt om i landet, även mellan Trafikverket och Skanova när det avser vägar. Trafikverkets arbete med att sänka kablar i banvallen görs utan att påverka tågtrafiken på sträckan, enligt vad som framgår av Trafikverkets hemsida. Först när själva spårbytet ska ske stängs järnvägssträckan av. Det är först då som Skanovas anläggning kan färdigställas helt med inblåsning av fiberkablar. Vad Trafikverket anför om att samordningen inte skulle vara rimlig saknar grund.

Tillträde till järnvägsanläggningen

Att Trafikverket har regler att följa för att bl.a. säkert kunna upprätthålla järnvägstrafiken på Trafikverkets spåranläggningar är givetvis något som alla ledningsägare har att förhålla sig till och respekterar. Enbart Skanova har tusentals korsningar där Skanovas kablar korsar Trafikverkets järnvägsanläggningar. I de fall arbete behöver göras på kablar som berör järnvägs-

området får Skanova följa de rutiner som Trafikverket tillämpar för att i förväg anmäla arbetet. Det är generella frågor som saknar koppling till den begärda samordningen.

Omfattar samordningsskyldigheten markåtkomst m.m. i Trafikverkets fastighet?

Samordning enligt utbyggnadslagen kan genomföras i olika former och kan ske var som helst. Det kan t.ex. vara fråga om en samförläggning med ett energibolags fjärrvärmeutbyggnad som passerar ett flertal fastigheter med olika ägare. Det är då inte givet att energibolaget i sin tur har rättighet att i andra hand upplåta nyttjanderätt för den eller de som vill samförlägga (samordna) med energibolaget vid förläggning i de olika fastigheterna. Sådan rätt går dock att erhålla för energibolaget genom t.ex. ett ledningsrättsbeslut enligt 11 a § ledningsrättslagen (1973:1144). När det gäller Trafikverkets bygg- och anläggningsprojekt som Skanova begärt samordning av utförs det arbetet på järnvägsfastigheten, dvs. på av Trafikverket ägd fastighet. Den faktiska situationen kring ägandet av järnvägsfastigheten gör att Trafikverket helt förfogar över frågan om att medge tillstånd till markupplåtelse för Skanovas slang, fiberkabel och optobrunnar (i den mån de sistnämnda skulle placeras på järnvägsfastigheten). Trafikverket uppfyller därmed inte sin skyldighet till samordning enligt 3 kap 1 § utbyggnadslagen om Trafikverket inte medger nödvändig markupplåtelse. Det gäller naturligen också en skyldighet att medge en samordningssökande andra tillträden till anläggningen som Trafikverket kan behöva lämna, som förvisso kan behöva följa vanliga säkerhetsrutiner m.m.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Aktuella bestämmelser

Av 1 kap. 4 § utbyggnadslagen framgår att bestämmelserna i utbyggnadslagen inte ersätter föreskrifter om prövning enligt annan lag.

I 3 kap. 1 § första stycket utbyggnadslagen anges följande. En nätinnehavare som är ett offentligt organ och som utför ett bygg- eller anläggningsprojekt ska på rättvisa, icke-diskriminerande och öppet redovisade villkor medge samordning av projektet och en bredbandsutbyggares 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 paragrafens andra stycke 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.

Förvaltningsrättens bedömning

Vad förvaltningsrätten ska pröva

PTS har genom det överklagade beslutet prövat en tvist som gäller huruvida Skanova, med stöd av utbyggnadslagen, har rätt att samordna sitt projekt för anläggande av optisk fiberkabel inklusive längsgående och tvärgående kana-

lisation mellan Fristad och Herrljunga med Trafikverkets bygg- och anläggningsprojekt på motsvarande järnvägssträcka. PTS har vid sin prövning av ärendet funnit att det inte framkommit att Trafikverket har haft skäl att avslå Skanovas begäran om samordning på den aktuella sträckan. PTS har därför, med stöd av 3 kap. 1 § utbyggnadslagen, ålagt Trafikverket att på rättvisa, icke-diskriminerande och öppet redovisade villkor samordna sina bygg- och anläggningsprojekt på den aktuella järnvägssträckan med Skanovas projekt för anläggande av optisk fiberkabel inklusive längsgående och tvärgående kanalisation på samma sträcka.

Det är i målet ostridigt att Trafikverket är en nätinnehavare och att Skanova är en bredbandsutbyggare i utbyggnadslagens mening. Vid sådant förhållande anser förvaltningsrätten att Trafikverket, som är ett offentligt organ, har en skyldighet, enligt 3 kap. 1 § utbyggnadslagen, att medge Skanovas begäran om samordning under förutsättning att den är rimlig och bygg- och anläggningsprojektet inte ska hänföras till något av de undantag som föreskrivs i bestämmelsens andra stycke.

Trafikverket har i sitt överklagande gjort gällande att Skanovas begäran om samordning inte är rimlig och att någon samordningsskyldighet inte heller föreligger med hänvisning till undantagen i 3 kap. 1 § andra stycket 2 och 3 utbyggnadslagen.

Enligt förvaltningsrättens mening är det Trafikverket som har att visa att förutsättningarna för att tillämpa något av undantagen från skyldigheten att medge samordning föreligger. Denna bedömning görs bl.a. mot bakgrund av att det är Trafikverket som bör ha bäst förutsättningar att förklara t.ex. varför en samordning inte skulle vara rimlig eller på vilket sätt en samordning skulle kunna påverka verksamhetens funktion eller skada allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt.

Förvaltningsrätten har således i målet att ta ställning till om Trafikverket kan anses ha visat att något av de av Trafikverket åberopade undantagen i 3 kap. 1 § andra stycket 2 eller 3 utbyggnadslagen är tillämpliga eller att Skanovas begäran inte är rimlig.

Är något av undantagen i andra stycket tillämpliga?

Undantaget i punkten 2

Enligt 3 kap. 1 § andra stycket 2 utbyggnadslagen gäller samordningsskyldighet inte för bygg- och anläggningsprojekt som avser fysisk infrastruktur som stöder samhällsviktig verksamhet, för det fall verksamhetens funktion kan påverkas negativt av en samordning. I målet har inte framkommit annat än att det aktuella bygg- och anläggningsprojektet i vart fall delvis avser fysisk infrastruktur som stöder samhällsviktig verksamhet. Med hänsyn härtill omfattas projektet av aktuell undantagsbestämmelse om verksamhetens funktion kan påverkas negativt av den begärda samordningen.

I Trafikverkets avslagsbesked till Skanova den 1 april 2019 uppgavs följande som skäl till varför samordning inte ansågs kunna beviljas med hänsyn till det aktuella undantaget.

- I samband med installation samt drift och underhåll finns risk att Trafikverkets nät påverkas.
- I samband med fel i Trafikverkets anläggning kan lokalisering och felavhjälpningstider påverkas av externa kablar. Detta kan påverka tågtrafik och andra samhällsviktiga funktioner.
- Externa intressenter som nyttjar Trafikverkets kanalisation ökar exponering och risk för sabotage av anläggningen.
- Felsökning, drift och underhåll i extern nätägares anläggning förlagd i banvall innebär påverkan på tågtrafik.

Trafikverket har hos förvaltningsrätten i denna del bl.a. anfört att kommunikationsnätets roll för järnvägen är av kritisk betydelse och att myndigheten därför så långt möjligt måste tillse att detta skyddas mot faktorer som kan påverka dess funktion. Trafikverket har vidare angett att en samordning kommer att påverka Trafikverkets förmåga att genomföra sitt uppdrag främst genom försämrad robusthet och negativt påverkad tillgänglighet i järnvägssystemet. Enligt Trafikverket har tidigare beviljade samförläggningar i form av placering av ledningar i banvall medfört praktiska problem för myndigheten, bl.a. vid genomförande av underhåll på järnvägen. Skanova har vidare hänvisat till att MSB, i yttrande till PTS, har uppgett att myndigheten liksom Trafikverket ser att samordning av infrastrukturen kan skapa störningar i förutsättningarna för drift och underhåll av den aktuella järnvägssträckan.

Förvaltningsrätten anser visserligen att vad Trafikverket har anfört om risker bör väga tungt vid den risk- och skadebedömning som ska göras vid prövningen av om samordningsskyldighet föreligger eller inte (jfr prop. 2015/16:73 s. 92). Förvaltningsrätten anser dock att en förutsättning för att det aktuella undantaget ska vara tillämpligt måste vara att det framkommit att det inte går att undvika negativa konsekvenser genom att uppställa villkor för hur genomförandet ska ske. Enligt förvaltningsrättens mening skulle en annan tolkning av undantagsbestämmelsen i 3 kap. 1 § utbyggnadslagen kunna leda till att samordningsskyldigheten begränsas på ett sätt som inte kan ha varit lagstiftarens mening. Förvaltningsrätten anser därför att det är två faktorer som ska beaktas vid den risk- och skadebedömning som ska göras – dels om den begärda samordningen skulle kunna riskera verksamhetens funktion, dels om den negativa påverkan kan undvikas genom att det uppställs villkor för hur samordningen ska ske.

Som ovan nämnts är det Trafikverket som har att visa att förutsättningarna för att tillämpa undantagsbestämmelsen är uppfyllda. Trafikverket måste således förklara på vilket sätt en samordning kan påverka verksamhetens funktion och motivera varför eventuella negativa konsekvenser inte går att undvika t.ex. genom att uppställa villkor för hur installation och underhåll av ledningar ska ske. Enligt förvaltningsrättens mening har Trafikverket i och för sig på ett godtagbart sätt förklarat på vilket sätt en samordning kan påverka verksamheten. Förvaltningsrätten anser dock att myndigheten inte har förmått visa att det inte är möjligt att skydda verksamhetens funktion mot oönskad påverkan genom att t.ex. uppställa villkor för samordningen. Förvaltningsrätten gör mot denna bakgrund bedömningen att det inte i målet visats att det finns förutsättningar att undanta projektet från samordningsskyldighet med stöd av 3 kap. 1 § andra stycket 2 utbyggnadslagen.

Undantaget i punkten 3

Enligt 3 kap. 1 § andra stycket 3 utbyggnadslagen gäller samordningsskyldighet inte för bygg- och anläggningsprojekt om en samordning kan skada allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt.

I Trafikverkets avslagsbesked till Skanova den 1 april 2019 uppgavs följande som skäl till varför samordning inte ansågs kunna beviljas med hänsyn till det aktuella undantaget.

- Samförläggning i banvall samt tillträde till kanalisation är inte lämplig ur ett säkerhetsskyddsperspektiv enligt säkerhetsskyddslagen.
  a. Händelsen påverkar ett större geografiskt område.
  b. Det finns risk att allvarliga negativa konsekvenser uppstår i framtiden.

Trafikverket har hos förvaltningsrätten bl.a. anfört att en samordning på det sätt som Skanova begär oundvikligen innebär att Skanova får del av uppgifter som omfattas av säkerhetsskydd och att myndigheten inte har laglig möjlighet att röja information som hanteras enligt säkerhetsskyddslagen. Trafikverket menar vidare att det är myndighetens uppgift att bedöma behovet av säkerhetsskydd och vidta de åtgärder som krävs för att tillse att det som anses skyddsvärt får det skydd som krävs. Trafikverket gör vidare gällande att uppgifter som rör själva anläggningen, och som oundvikligen kommer att föras över vid överlämnandet av informationen till Skanova om deras anläggning, omfattas av sekretessbestämmelser i OSL.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att förvaltningsrätten har att pröva målet utifrån utbyggnadslagens bestämmelser och inte utifrån säkerhetsskyddslagens eller OSL:s. Det kan vidare konstateras att det av 1 kap. 4 § utbyggnadslagen framgår att denna lag inte ersätter föreskrifter om prövning enligt annan lag. Förvaltningsrätten anser dock, i likhet med PTS, att säkerhetsskyddslagens bestämmelser i vissa fall kan få betydelse vid prövning av den aktuella undantagsbestämmelsen. Enligt förvaltningsrättens mening är detta fallet om det framkommer att begärd samordning leder till att säkerhetskänslig verksamhet inte kan skyddas, t.ex. genom att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter måste röjas till extern part eller att obehöriga måste ges tillträde till anläggningar där säkerhetskänslig verksamhet bedrivs. I sådana fall bör en samordning kunna nekas med hänsyn till att samordningen kan skada allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet.

Skanova har i målet uppgett att bolagets anläggning och Trafikverkets kommunikationsanläggning kommer att vara helt åtskilda och att framdragning av respektive parts slangar kommer att ske till olika kopplingsbrunnar eller kopplingsskåp. Skanova har vidare uppgett att deras kopplingsbrunnar inte

behöver placeras inom järnvägsfastigheten och att den enda information som bolaget behöver vid genomförande av det samordnade projektet är uppgift om var bolagets optobrunnar kommer att placeras. Enligt förvaltningsrättens mening kan ett utlämnande till Skanova av en sådan uppgift knappast hindras av reglerna om säkerhetsskydd i säkerhetsskyddslagen eller bestämmelserna om sekretess i OSL. Förvaltningsrätten anser inte heller att det framkommit att samordningen innebär att obehöriga måste ges tillträde till anläggningar där säkerhetskänslig verksamhet bedrivs.

Mot denna bakgrund gör förvaltningsrätten bedömningen att det i målet inte framkommit att den begärda samordningen innebär att säkerhetskänslig verksamhet inte kan skyddas. Förvaltningsrätten anser inte heller att Trafikverket på annat sätt har förmått visa att begärd samordning innebär att allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt kan skadas. Undantagsbestämmelsen i 3 kap. andra stycket 3 utbyggnadslagen kan därmed inte anses tillämplig.

Är Skanovas begäran rimlig?

Trafikverket har anfört att Skanovas begäran om samordning inte är rimlig med hänsyn till den komplexitet som föreligger inom järnvägssystemet och till de åtgärder som skulle kunna vara nödvändiga att vidta med anledning av den aktuella begäran om samordning. Trafikverket har vidare gjort gällande att begärd samordning inte är rimlig med hänsyn till krav på driftsäkerhet.

Av utbyggnadslagens förarbeten framgår bl.a. följande (prop. 2015/16:73 s. 51). Om den begärda samordningen inte är rimlig bör begäran kunna avslås. Det bör exempelvis inte anses som rimligt om samordningen medför

merkostnader för nätinnehavarens ursprungliga projekt, t.ex. på grund av förseningar eller annat, om bredbandsutbyggaren inte står för dessa. Samordning bör inte heller anses vara rimlig om kontrollen över samordningen inte kan ligga kvar hos nätinnehavaren. Krav på t.ex. driftsäkerhet kan också medföra att samordning inte är rimlig. Viss ledning anges även kunna hämtas från vad som gäller för tillträde till fysisk infrastruktur.

Förvaltningsrätten ifrågasätter inte att det kan vara nödvändigt att vidta en rad åtgärder för att säkerställa att en samordning avseende de i målen aktuella projekten inte påverkar driftsäkerheten. Enligt rättens mening bör en nätinnehavare dock, i likhet med vad som gäller vid en begäran om tillträde till fysisk infrastruktur, i första hand försöka möjliggöra en samordning genom att ställa upp villkor (jfr prop. 2015/16:73 s. 38). Förvaltningsrätten anser att Trafikverket inte har motiverat varför det inte skulle vara möjligt att undvika driftstörningar eller att lösa andra svårigheter som kan uppstå vid en samordning genom att ställa upp villkor för hur samordningen ska genomföras. Förvaltningsrätten gör mot denna bakgrund bedömningen att Trafikverket inte visat att det funnits skäl att avslå begäran om samordning på grund av att begäran inte skulle vara rimlig.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten anser sammanfattningsvis att Trafikverket inte har visat att det finns förutsättningar för att avslå Skanovas begäran om samordning. PTS har således haft fog för sitt beslut. Överklagandet ska därmed avslås.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN I STOCKHOLM **DOM**

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (FR-03).

[redacted]

Nämndemännen [redacted] har också deltagit i avgörandet.

[redacted] har varit föredragande.

BESLUT **1(15)**

Datum 2019-09-09

Vår referens Dnr: 19-5109

Aktbilaga

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM

INKOM: 2019-09-30
MÅLNR: 21800-19
AKTBIL: 4

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.

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 avslog 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 järnvägskroppen, och att införa fjärrstyrning och spårbyte på sträckan Fristad-Herrljunga. En järnvägskropp 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 realiseras. 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 Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och MSB, finns en uppenbar risk att undandra Trafikverket och dess banverksamhet från utbyggnadslagens tillämpning på oskälig 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 längsgående.

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 längsgående 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, avspärrningsanordningar 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 totalförsvarsplanering, 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 totalförsvar 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, kopplingsskåp, 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 Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i ärenden som rör totalförsvaret och Säkerhetspolisen i ärenden som rör Sveriges säkerhet i övrigt.

PTS bedömning

Tvistlösning 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 förerabetena 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 anföra 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 samordningsskyldigheten 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 totalförsvar 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, totalförsvar 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 längsgående 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 Försvarsmakten 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 Försvarsmakten 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 totalförsvarsplaneringen 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 Försvarsmakten 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 realiseras 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 nätinnehavaren 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 realiseras.

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.

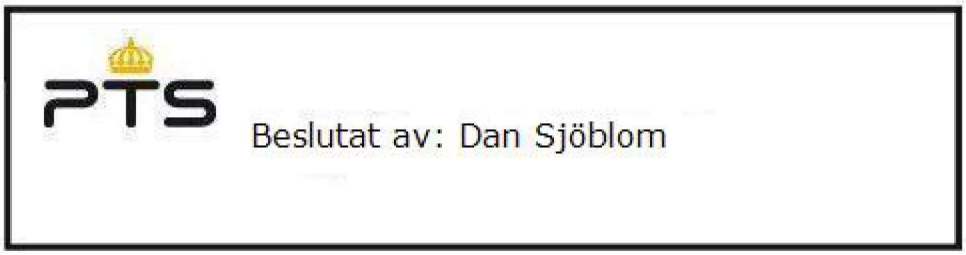
PTS måste ha fått ert överklagande inom tre veckor från den dag ni fått del av beslutet. Annars kan överklagandet inte prövas.

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.


PTS
Beslutat av: Dan Sjöblom

SVERIGES DOMSTOLAR

Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?
Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

   Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

   Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Anvisningar för överklagande **FR-03 – Överklagandetid 3 v - PT** • Producerat av Domstolsverket, Avd. för domstolsutveckling • 2018-11

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

Anvisningar för överklagande **FR-03 – Överklagandetid 3 v - PT** • Producerat av Domstolsverket, Avd. för domstolsutveckling • 2018-11