

## MRF 2022.43

Københavns Byrets dom af 25. maj 2022, sag BS-22426/2021-KBH

*TDC NET A/S (adv. Niels Chr. Ellegaard) mod Transportministeriet (adv. Kim Christian Højmark)*

***Transportministeriets afgørelse om lighedeling af graveomkostninger ved samgravning ved nedlæggelse af fibernet ikke tilsidesat, da der var tale om to ligeartede graveaktører (TDC og Fibia), hvor der ikke skulle inddrages et nytteprincip ud fra de selskabers kapacitetsudnyttelse af graverende, da dette vil være omkostningsforøgende og administrativt tungt. Afvist, at afgørelsen var udtryk for skøn under regel.***

Sagen angik prøvelse af en afgørelse truffet af Transportministeriet, hvor det var blevet afgjort, at de samlede graveomkostninger ved samgravning skulle lignedes mellem to graveaktører, der begge ville nedlægge fibernet i en fælles graverende. TDC havde indleveret ansøgning til Slagelse Kommune med henblik på udbygning af et eksisterende fibernet. I ansøgningsprocessen anmodede Fibia om samgravning, da Fibia også ønskede at nedlægge fibernet i samme graverende. Begge graveaktører skulle ved sologravning etablere en graverende, der var 30 cm bred og 45 cm dyb, mens samgravning medførte en dybere graverende på 60 cm. TDC og Fibia kunne ikke blive enige om en omkostningsfordeling, hvorefter Slagelse Kommune i medfør af vejloven § 76, stk. 2, nr. 5, og gravebekendtgørelsens (2018/802) § 4 traf afgørelse om ligelig fordeling af de samlede graveomkostninger. TDC påklagede afgørelsen til Transportministeriet, som stadfæstede afgørelsen om ligelig fordeling af de samlede graveomkostninger. TDC indbragte herefter sagen for domstolene med påstand om ugyldighed, hvor TDC gjorde gældende, at fordeling af graveomkostninger ved samgravning skal ske efter et nytteprincip, der tog højde for de respektive graveaktørers kapacitetsudnyttelse af den fælles graverende (antal rør og rørstørrelser), da lighedeling kunne medføre, at det ene selskab indirekte blev

pålagt at medfinansiere det konkurrerende selskabs omkostninger og i øvrigt være udtryk for skøn under regel. Transportministeriet påstod frifindelse og gjorde gældende, at afgørelsen var baseret på en forudsætning om ligestillede graveaktører med samme gravebehov. Inddragelse af et nytteprincip ville være omkostningsforøgende og administrativt byrdefuldt, hvilket ville være i strid med formålet med og hensynene bag reglerne om samgravning, samt at omkostningsfordelingen ikke var udtryk for skøn under regel. Retten gennemgik regelgrundlaget, herunder det bagvedliggende EU-direktiv (infrastrukturdirektivet) og identificerede de relevante hensyn. Retten udtalte, at TDC og Fibia måtte antages at have samme gravebehov, uanset der kunne påvises forskelle i kapacitetsudnyttelsen på enkelte strækninger i den fælles graverende. Retten fandt, at det ville stride mod formålet med infrastrukturdirektivet at lægge vægt på et nytteprincip, hvor der skulle tages stilling til kapacitetsudnyttelsen på enkelte strækninger, da dette ville være omkostningsforøgende for graveaktørerne og pålægge myndighederne en større administrativ byrde. Retten fandt herefter, at der var tale om identiske og ligeværdige graveaktører, og at der ikke var grundlag for at anfægte det af Transportministeriet udøvede skøn om lighedeling af de samlede graveomkostninger.



# KØBENHAVNS BYRET DOM

afsagt den 25. maj 2022

---

Sag BS-22426/2021-KBH

TDC NET A/S  
(advokat Niels Chr. Ellegaard)

mod

Transportministeriet  
(advokat Kim Christian Højmark)

Denne afgørelse er truffet af dommer Pernille Kjærulff, dommer Helle Hastrup og dommerfuldmægtig Adam F. Clausen.

## Sagens baggrund og parternes påstande

Retten har modtaget sagen den 11. juni 2021.

Sagen drejer sig om prøvelse af Transport- og Boligministeriets (nu Transportministeriets) afgørelse af 22. december 2020 om fordeling af udgifter ved samgravning mellem udbydere af faste, elektroniske kommunikationsnet.

TDC NET A/S (herefter TDC Net) har nedlagt følgende påstand:

Transportministeriet tilpligtes at anerkende, at ministeriets afgørelse af 22. december 2020 er ugyldig, og at afgørelsen hjemvises til fornyet behandling hos Transportministeriet.

Transportministeriet har fremsat påstand om frifindelse.

## Oplysningerne i sagen

Transportministeriets afgørelse af 22. december 2020 er som følger:

" ...

### **Fordeling af samgravningsudgifter**

Transport- og Boligministeriet har i medfør af vejlovens § 133, stk. 2, jf. § 79, stk. 5, truffet afgørelse i tvisten mellem Slagelse Kommune og TDC NET A/S (TDC) om fordeling af graveudgifter i forbindelse med etablering af fibernet. Slagelse Kommune traf afgørelse herom den 1. maj 2020. Vejdirektoratet har forberedt sagen og tvisten til Transport- og Boligministerens afgørelse, jf. vejlovens § 133, stk. 2, jf. § 10, stk. 1, nr. 1, samt stk. 2, i bekendtgørelse om Vejdirektoratets opgaver og beføjelser 2.

### **Ministeriets afgørelse**

Transport- og Boligministeriet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Slagelse Kommunes afgørelse af 1. maj 2020.

Den nærmere begrundelse for Transport- og Boligministeriets afgørelse følger nedenfor.

### **Sagens baggrund**

Slagelse Kommune har igennem en længere periode været i dialog med TDC og Fibia, idet kommunen ønsker, at der sker samgravning mellem fiberoperatørerne i forbindelse med den planlagte udrulning af fibernet i kommunen. Det har været afdækket, at parterne skulle grave i samme områder inden for samme tidsperiode. Der er bl.a. afholdt møde den 31. marts 2020 med deltagelse af begge aktører, samt møde den 27. april mellem kommunen og TDC. Fibia og TDC har ikke kunnet blive enige om fordelingen af graveudgifter, herunder om at bringe Teleindustriens aftale om sam- og fællesgravningsprincipper i anvendelse. Både TDC og Fibia har derefter anmodet vejmyndigheden om at tage stilling til fordeling af graveudgifterne.

### **Kommunens afgørelse om fordeling af udgifter**

Slagelse Kommune traf afgørelse den 1. maj 2020 om fordeling af graveudgifterne, jf. vejlovens § 76, stk. 2, punkt 5.

*Det fremgår bl.a. at: "Slagelse Kommune vurderer, at to aktørers ledninger/trækrør kan etableres i en graverende på 30 cm i bredden og op til 60 cm i dybden, og vurderer derfor det mest rimeligt, at udgifterne deles ligeligt parterne imellem. Er der behov for en yderligere udvidelse af graverenden, pga. yderligere kapacitetsbehov fra samgravningsparten, betaler denne de ekstra udgifter forbundet med dette, i tillæg til den oprindelige graveudgift. De doku-*

*menterede udgifter for udført gravearbejde sendes til samgravningspart efter endt arbejde."*

**Parternes argumenter:**

TDC gør bl.a. gældende at:

- Afgørelsen er i strid med de forvaltningsretlige principper om saglighed og proportionalitet.
- TDC pålægges ved en graverende med en dybde på 60 cm at betale 50 % for den andel af graverende, der alene rummer Fibias ledninger/rør. TDC medfinansierer indirekte etableringen af Fibias infrastruktur.
- Vejmyndigheden skal foretage en konkret vurdering af omfanget af de rør, hver part deltager med.
- TDC's udgangspunkt er en graverende på 30 cm i bredden og 40-45 cm i dybden. Fibias ledninger kan ikke rummes i denne graverende. En graverende på op til 60 cm er kun nødvendig, hvis Fibias ledninger/rør skal lægges.
- Kommunens afgørelse er strid med § 4 i gravebekendtgørelsen, da andelen af de samlede graveudgifter ikke er fastsat i forhold til de respektive gravearbejders omfang. Den meromkostning TDC indirekte pålægges er væsentlig udover, hvad TDC skal tåle som følge af et skøn.
- Vejmyndigheden skal tage i betragtning, hvad der er aftalt mellem parterne. Kommunen burde have lagt teleindustriens standardaftaler til grund for afgørelsen. Fordelingsnøglerne sikrer en omkostningsbaseret forholdsmæssig og dermed ligelig fordeling af udgifterne.
- Kommunen har ikke hjemmel til at fastsætte vilkår om dokumentation for graveudgifter. Vilkåret er ikke begrundet og er ikke sagligt. TDC's priser er underlagt fortrolighed bl.a. af konkurrencehensyn.
- Slagelse Kommune skal udstede gravetilladelser til TDC uden yderligere ophold.

Slagelse Kommune udtaler bl.a. at;

- Kommunen har under forløbet været i kontakt med Teleindustrien og orienteret sig om uenighederne om, hvordan brancheaftale konkret skulle bringes i anvendelse i Slagelse. Kommunen finder sig derfor ikke forpligtet til at lade aftalen indgå som grundlag for fordelingen af graveudgifter.
- Afgørelsen om ligelig fordeling tager udgangspunkt i, at graveudgiften skal medføre en besparelse set i forhold til, at den enkelte part selv skulle afholde den fulde udgift.

- Udgangspunktet viser, at mange samgravningsrender med en bredde på 30 cm og en dybde på maksimalt 60 cm kan udføres med en økonomisk gevinst for alle parter. Dette er set i forhold til udgiften, hvis der ikke var en samgravningspart. Afgørelsen stiller ikke krav om, at alle graverender skal være 60 cm dybe, men er blot udtryk for, at der i en rende på 30 cm og 60 cm vil være rimelig plads til begge parter.

### **Retsgrundlaget - vejlovens bestemmelser**

Der skal søges om vejmyndighedens tilladelse, inden der foretages forandringer, herunder opgravning, på den offentlige vejs areal, jf. § 73.

Det fremgår af vejlovens § 74, stk. 1, at den, der planlægger at ansøge om tilladelse til at foretage forandringer, herunder opgravning m.v., på en offentlig vejs areal, jf. § 73, stk. 1-4, så tidligt som muligt skal drøfte det planlagte arbejde med andre graveaktører med henblik på at undersøge, om flere gravearbejder kan koordineres.

Ifølge § 74, stk. 2, skal en graveaktør eller vejmyndighed efter anmodning oplyse om de grave- eller anlægsarbejder efter § 73, der enten er udstedt tilladelse til, som afventer tilladelse, eller som der inden for de næste 6 måneder forventes indgivet en første ansøgning om tilladelse til.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til vejlovens § 74, at bestemmelsen er en implementering af dele af Europa-Parlamentets og EU-rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger for at reducere omkostninger ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation. Af lovbemærkningerne fremgår det bl.a.:

Direktivets overordnede formål er at gøre det nemmere og billigere at etablere højhastighedsbredbånd i EU. Etablering af højhastighedsbredbånd kræver betydelige investeringer. Størstedelen af omkostningerne forbundet med udrulning af højhastighedsbredbånd ligger i nedgravningen af kabler. Direktivet omfatter en række tiltag, der skal være med til at nedbringe omkostningsniveauet og skal medvirke til en mere effektiv udrulning. Dette skal ske gennem en hensigtsmæssig planlægning og koordinering af infrastrukturudrulningen, bl.a. gennem koordinering af grave- og anlægsarbejder mellem flere graveaktører, herunder på tværs af sektorer, og fælles udnyttelse af eksisterende fysisk infrastruktur på tværs af sektorer på forhandlede vilkår. Direktivet tager også sigte på at reducere den administrative byrde for dem, som vil udrulle højhastighedsbredbånd.

(...)

Det foreslås derfor i stk. 1, at der indføres en pligt til, at alle graveaktører og lednings-ejere indbyrdes skal koordinere deres grave- og ledningsarbejder, inden de søger om

en gravetilladelse efter forslaget § 73, stk. 1-4. Bestemmelsen indeholder ikke begrænsninger i forhold til hvilke grave- eller ledningsarbejder, der er omfattet af koordineringskravet. Forpligtelsen gælder derfor som udgangspunkt alle typer af grave- eller ledningsarbejder, men forudsætter selvfølgelig at der er tale om planlagte arbejder.

Forslaget til bestemmelsen hænger sammen med den foreslåede bestemmelse i § 76, stk. 2, nr. 5, som giver vejmyndighederne mulighed for at pålægge indehaveren af en gravetilladelse at dele tilladelsen med andre graveaktører (samgravning). For at denne mulighed skal kunne realiseres i praksis, kræver det, at vejmyndighederne får kendskab til evt. koordineringsmuligheder. Det vil muliggøres gennem dette forslag. Den foreslåede bestemmelse indeholder ikke begrænsninger i forhold til, hvordan koordinationen kan tilrettelægges. Der er derfor frihed til, at den enkelte graveaktør eller vejmyndighed kan tilrettelægge koordinationen på den måde, der er bedst for dem.  
(...)

Koordineringen skal ske så tidligt som muligt, så formålet med koordineringen ikke forspildes. Direktivet pålægger endvidere netoperatører at udlevere oplysninger om de arbejder, de vil søge om tilladelse til inden for de næste 6 måneder, jf. direktivets art. 6.

(...)

Det er endvidere forudsat i Europa-Parlamentets og EU-rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger for at reducere omkostninger ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation, at flere graveaktører i samme vejareal kan bidrage til at reducere den enkelte ledningsejers omkostninger og være til gavn for fremkommeligheden. Samgravning ønskes derfor fremmet. En åbenhed i form af offentliggørelse af tilladelser forventes at kunne fremme samgravning, idet andre ledningsejere via det elektroniske system kan blive opmærksom på gravearbejdet og organisere deres eget gravearbejde, så der søges om tilladelse til at grave samtidig i samme vejareal. Det vurderes, at sådanne samfundsmæssige hensyn kan veje tungere end hensynet til ledningsejernes eventuelle ønske om at hemmeligholde gravearbejdet af konkurrencemæssige årsager.

Det foreslås videre i stk. 4 at indføre hjemmel til, at ministeren kan fastsætte regler om fordeling af udgifter til gravearbejder og eventuelle erstatninger mv. i forbindelse med, at flere ledningsejere har udnyttet samme opgravning af vejarealet. Denne bemyndigelse er indsat som led i implementeringen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger for at reducere omkostninger ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation, som giver myndighederne mulighed for at indføre sådanne regler. Som udgangspunkt vurderes det, at der ikke på nuværende tidspunkt er behov for regler, som pålægger vejmyndighederne at fordele udgifterne ved samgravning m.v. Det bemærkes, at for ikke at skabe unødige trafikale problemer skal gravearbejderne færdiggøres uanset eventuel uenighed mellem ledningsejerne, som må løses efterfølgende.

Direktivet og dette lovforslag pålægger ikke vejmyndighederne at imødekomme enhver ansøgning om gravetilladelse og heller ikke enhver anmodning om koordinering af grave- og ledningsarbejder. Det er dog på den anden side klart forudsat i direktivet, at ledninger skal kunne placeres i offentligt ejede vejarealer. Vejmyndighederne forventes derfor at være imødekommende over for graveaktørernes og ledningsejernes ønsker og koordineringsforslag.”

Ifølge § 76, stk. 1, kan vejmyndigheden lade tilladelser efter § 73, stk. 1-4, være betinget af vilkår, jf. stk. 2.

Ifølge § 76, stk. 2, nr. 5, kan vejmyndigheden stille vilkår om, at indehaveren af en tilladelse skal tåle, at andre får tilladelse til at udnytte samme opgravning til at udføre egne arbejder i eller over vejarealet inden for det i tilladelsen fastsatte tidsrum. Vejmyndigheden kan i den forbindelse fastsætte nye vilkår for det samlede arbejde, herunder om fordeling af graveudgifterne, hvis ikke andet er aftalt. Når vejmyndigheden betinger en tilladelse efter § 73, stk. 1, af vilkår om samgravning, skal det af tilladelsen fremgå, hvordan udgifterne til gravearbejdet fordeles mellem samgravende parter.

I de specielle bemærkninger står:

Der kan efter det foreslåede stk. 2, nr. 5, bl.a. stilles vilkår om at gravetilladelsens indehaver er pligtig til at tåle, at vejmyndigheden meddeler andre graveaktører tilladelse til at udnytte opgravningen i vejarealet inden for den fastsatte tidsfrist. Vejmyndigheden kan i den forbindelse fastsætte nye vilkår for det samlede arbejde, herunder om fordeling af fællesomkostninger, f.eks. til afmærkning på og ved vejarealet i forbindelse med arbejderne. Vejmyndigheden kan endvidere forlænge tidsfristen for gravearbejderne, hvis omstændigheder taler herfor. Ved samgravninger i en situation, som nævnt i det foreslåede stk. 4, indtræder alle, der har ret til at udnytte gravetilladelsen, i forpligtelsen til at erstatte eventuelle tab for vejmyndigheden. Med bestemmelsen gives vejmyndigheden mulighed for at sikre så få begrænsninger i fremkommeligheden som muligt gennem en større koordination af vejarbejderne. Endvidere kan bestemmelsen bidrage til at reducere ledningsejernes samlede omkostninger til gravearbejder m.m., hvilket er i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger for at reducere omkostninger ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation.

Vejlovens §§ 73-76 finder tilsvarende anvendelse på private fællesveje i by og bymæssigt område, jf. privatvejslovens § 67, stk. 2.

Af § 4 i gravebekendtgørelsen fremgår det, at vejmyndigheden kan lade en gravetilladelse være betinget af vilkår om samgravning, og i så fald skal det af tilladelsen fremgå, hvordan udgifterne til gravearbejdet for-

deles mellem samgravende parter. Medmindre andet er aftalt, fastsætter vejmyndigheden skønsmæssigt andelen af de samlede graveudgifter i forhold til de respektive gravearbejders omfang.

### **Ministeriets vurdering**

Ved vejmyndighedens fastsættelse af andelen af de samlede graveudgifter skønsmæssigt i forhold til de respektive gravearbejders omfang, kan det efter Transport- og Boligministeriets opfattelse ikke kræves, at kommunens fordeling skal bero på et detaljeret teknisk kendskab til, hvilke ledninger/rør og dimensioner heraf, som hver enkelt ledningsejer bidrager med på hver enkelt strækning, hvor der samgraves. Kommunen kan basere fordelingen på gennemsnitsbetragtninger ud fra omfanget af det samlede gravearbejde (dybde x bredde x længde), som er nødvendigt for, at begge aktører kan etablere deres ledninger/rør i en samgravningssituation.

TDC henviser til, at der i en normal graverende på 30 x 40/45 cm ikke er plads til Fibias ledninger. Transport- og Boligministeriet skal dog bemærke, at TDC i sine ansøgninger om tilladelse til opgravning søger om at grave i en bredde af 50 cm og en dybde af 60 cm.

Efter Transport- og Boligministeriets opfattelse indebærer vejlovens § 76, stk. 1, at vejmyndigheden kan beslutte, hvor og hvordan der graves i vejarealet, jf. vejlovens § 76, stk. 1. I en samgravningssituation må udgangspunktet nødvendigvis være, at graverenden skal udvides enten i bredden eller i dybden for at få plads til flere operatørers ledninger og samtidig sikre overholdelse af DS475.

Slagelse Kommune har vurderet, at det er rimeligt at dele graveudgifterne på en graverende op til 60 cm i dybden, og har derefter besluttet at fordele udgifterne til det samlede gravearbejde ligeligt. Kommunens vurdering er foretaget i forhold til, at det skal være forbundet med en besparelse for begge parter, at der graves i ét profil. Det fremgår, at kommunen har konstateret, at der i langt de fleste tilfælde ikke er merudgifter forbundet med selve gravearbejdet, om der er et eller to selskaber, der etablerer fibernet i samme graverende, og at i langt størstedelen af de strækninger, hvor der allerede er etableret fibernet fra TDC og Fibia, har man benyttet en graverende på 30 cm i bredde. Kommunen konkluderer, at en graverende på 30 cm er bred nok til de fleste samgravningsprojekter. Det oplyses, at en almindelig fortovsflise i Slagelse er 45-50 cm i bredden og ved fjernelse af en sådan flise vil det svare til, at man med en graverende på 30 cm vil give tilstrækkelig banquet til at minimere mængden af nedfald fra den omkringliggende belægning. For at sikre at der skal være rimelig plads til alle aktørers ledninger og



samtidig sikre tilfyldning på minimum 30 cm fra ledninger op til toppen af vejbelægningen, må aktørerne derfor kunne kompensere for eventuelt manglende plads i bredden ved at grave tilstrækkeligt dybere i renden.

Det er Transport- og Boligministeriets vurdering at ligelig fordeling af udgifterne, hverken er i strid med vejlovens § 76, stk. 2, nr. 5, eller med princippet i gravebekendtgørelsens § 4, 2. og 3. punktum, om fordeling i forhold til de respektive gravearbejders omfang. Derimod er det er Transport- og Boligministeriets vurdering, at en formodet besparelse skal tilkomme TDC og Fibia på ligelig vis i overensstemmelse med direktivet, som foreskriver, at besparelser skal gavn begge partnere. Dette kan kun være en forudsætning, hvis partnernes indbyrdes deler udgifterne ligeligt.

Transport- og Boligministeriet har lagt vægt på, at kommunen oplyser at have taget udgangspunkt i, at der er tale om identiske og ligeværdige ledningsejere.

Transport- og Boligministeriet finder derfor ikke grundlag for at tilside-sætte kommunens skøn.

#### *Usaglige hensyn*

Slagelse Kommune har taget udgangspunkt i direktivets forudsætning om, at parterne kan opnå en besparelse ved at samgrave. I forhold til, at TDC ellers ville skulle have dækket 100 % af udgifterne til en grave-rende på 30 x 45 (eller 50 x 60 cm jf. graveansøgninger), og at de samlede graveudgifter omfatter reetablering af vejarealet, vil også TDC kunne opnå en besparelse ved ligelig fordeling.

I lyset af direktivets forudsætninger finder Transport- og Boligministeriet hverken, at kommunen har varetaget usaglige hensyn, eller at TDC pålægges en meromkostning, som går udover, hvad TDC skal tåle.

#### *Proportionalitet*

Ledningsejers omkostninger i forbindelse med de vilkår, der stilles i til-ladelsen, skal holdes op imod de trafikale ulemper, som gravearbejdet vil medføre, forringelse af vej-kassen m.v., og ikke holdes op mod led-ningsejers udgifter i forhold til andre aftaler om samgravning.

I forhold til ulemperne ved at åbne og efterfølgende reetablere et veja-real to gange inden for samme kortere tidsperiode, finder Transport- og Boligministeriet derfor ikke, at Slagelse Kommunes afgørelse er upro-portional.

### *Om Teleindustriens brancheaftale*

Teleindustriens aftale forpligter ikke vejmyndigheden, og det er ikke op til vejmyndigheden at håndhæve en brancheaftale. Slagelse Kommune træffer netop afgørelse, fordi TDC og Fibia ikke kunne blive enige om at bringe brancheaftalen i anvendelse og har anmodet om, at vejmyndigheden træffer afgørelse. TDC kan ikke stille krav om, at vejmyndigheden skal tage udgangspunkt i en brancheaftale.

Transport- og Boligministeriet bemærker i øvrigt, at selvom Teleindustriens aftale ligger forud i tid for og er uafhængig af direktivet, stemmer hensigterne med aftalen, jf. indledningen, overens med de formål og hensyn, som direktivet varetager. Det fremgår også af aftalen, at parterne respekterer den kommunale håndtering af samgravningsproblematikken, at aftalen alene er et tilbud til kommunerne, og at entreprisen omfatter projektering og myndighedsbehandling.

### *Dokumentation af udgifter*

Vejlovgivningen indeholder ikke bestemmelser om, hvordan de faktiske udgifter, der skal fordeles mellem samgravningsparterne, skal dokumenteres. Det er derfor op til kommunen at vurdere, om der skal stilles vilkår om dette. Slagelse Kommune begrundede vilkåret om dokumentation af udgifter med, at kommunen ønsker at sikre gennemsigtighed i forhold til det udførte arbejde.

Da udgangspunktet er, at kreditor skal dokumentere et krav om betaling, finder Transport- og Boligministeriet ikke, at vilkåret er usagligt.

Transport- og Boligministeriet hæfter sig også ved, at der i Teleindustriens standardkontrakter til samgravningsaftale står, at det er de dokumenterede anlægsomkostninger, der fordeles.

### *Krav på gravetilladelse*

Det tilkommer alene den kompetente myndighed, inden for lovens rammer og under iagttagelse af de forvaltningsretlige regler, at stille vilkår til en offentligretlig tilladelse.

Ansøger har ikke et retskrav på at få en gravetilladelse uden vilkår om samgravning, fordi samgravningsparterne på privatretligt grundlag ikke kan nå til enighed om en aftale, herunder fordeling af udgifter. Samgravningsparternes manglende vilje til at samarbejde kan ikke tilsi-desætte hensynene bag bestemmelserne i vejlovens §§ 73-76.

Det er op til ledningsejer, om denne ønsker at udnytte en gravetilladelse med tilhørende vilkår.

### **Ministeriets afgørelse**

Transport- og Boligministeriet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Slagelse Kommunes afgørelser af 1. maj 2020.

Transport- og Boligministeriet foretager herefter ikke mere i sagen.

Ensydende brev er sendt til TDC NET A/S.

### **Prøvelse ved domstolen (Søgsmålsvejledning)**

Hvis parterne ønsker, at domstolene skal tage stilling til Transport- og Boligministeriets afgørelse, skal søgsmål være anlagt inden 6 måneder efter modtagelsen af denne afgørelse, jf. vejlovens § 133, stk. 6.

..."

Forløbet op til Transportministeriets afgørelse af 22. december 2020 er som følger:

Det fremgår af et brev af 20. februar 2020 fra TDC Net til Slagelse Kommune, at TDC Net ville udvide fiberudrulningen i Slagelse fra 7.800 adresser til ca. 10.500 adresser, og at ambitionen var, at gravearbejdet skulle påbegyndes i løbet af april 2020. Af forskellige ansøgninger i foråret 2020 til Slagelse Kommune om gravetilladelser fremgår det, at TDC Net ønskede at grave 0,5 meter i dybden og 0,6 meter i bredden.

Der blev holdt et møde i Slagelse Kommune med repræsentanter for TDC Net og Fibia. Af et referat af 31. marts 2020 fra mødet fremgår blandt andet, at kommunen ville forsøge at optimere koordineringen og aktiviteterne omkring samgravning i kommunen.

Ved mail af 8. april 2020 sendte Slagelse Kommune til TDC Net og Fibia et udkast til afgørelse vedrørende gravetilladelser, hvor der var et ønske om samgravning, idet kommunen anmodede om parternes bemærkninger til udkastet.

Af udkastet fremgår blandt andet følgende:

" ...

Slagelse Kommune træffer hermed nedenstående afgørelse, jf. Vejlovens §§ 73-76, når der skal ske koordinering af arbejder for mere end én graveaktør, når denne skal tåle, at andre får tilladelse til at udnytte samme opgravning til at udføre egne arbejder i eller over vejarealet inden for det i tilladelsen fastsatte tidsrum

...

Med hjemmel i § 75 stiller Slagelse Kommune krav om, at der i forbindelse med indsendelse af ansøgning om tilladelse til opgravning vedlægges dokumentation for, at der er foretaget drøftelser og undersøgelse, jf. § 74.

Ved modtagelse af ansøgning om gravetilladelse, hvor der ønskes samgravning, fremsender Slagelse Kommune bekræftelse på modtagelse af graveansøgningen til både ansøger og samgravningspart/samgravningsparter i henhold til den fremsendte dokumentation.

Fra modtagelsen af graveansøgning vil der gå op til 14 dage før gravetilladelsen udstedes. Perioden mellem ansøgningstidspunktet og frem til der udstedes en tilladelse skal parterne benytte til koordinering af arbejdet indenfor området som fremgår af ansøgningen. Dette krav om koordinering hjemles i henhold til § 76, stk. 2, pkt. 5.

...

Vilkår i forbindelse med Fiber/Tele samgravninger er, at de der har gravetilladelsen har ansvar for koordineringen for samtlige arbejder inden for gravetilladelsens område.

Når Slagelse Kommune har fremsendt gravetilladelse skal der afholdes vejsyn inden påbegyndelse af arbejdet, hvis ikke andet fremgår af gravetilladelsen.

..."

I et brev af 17. april 2020 fra TDC Net til Slagelse Kommune skrev TDC Net blandt andet, at det ville være i strid med retsgrundlaget, såfremt vejmyndigheden kunne pålægge TDC Net at udføre arbejde for Fibia eller andre operatører. TDC Net skrev endvidere, at udkastet til afgørelse ikke indeholdt et svar på, hvad der skulle ske, hvis parterne ikke kunne koordinere samtlige arbejder, f.eks. fordi der var uenighed mellem disse om vilkårene for samgravningen (praktisk udførelse, fordeling af omkostninger mv.).

Trods forhandlinger mellem TDC Net og Fibia kunne parterne ikke blive enige om en samgravningsaftale, herunder en aftale om fordeling af udgifterne.

I et brev af 23. april 2020 til Slagelse Kommune meddelte TDC Net, at man indstillede udrulningen af fibernet i Slagelse Kommune. Man henviste blandt andet til, at kommunen gennem en længere periode havde afvist at udstede de nødvendige gravetilladelser til TDC Net.

Den 27. april 2020 blev der holdt et møde i Slagelse Kommune med TDC Net. TDC Net tilkendegav blandt andet, at man ville trække sig, hvis fordelingsnøg-

len blev fastsat på en måde, der ville stille TDC Net økonomisk ringere end ved aftalen i Teleindustrien om "samgravning".

I en mail af 27. april 2020 spurgte Slagelse Kommune TDC Net og Fibia om, hvor dybt og hvor bredt de gravede, når de etablerede fibernet uden og med en samgravningspart.

TDC Net svarede samme dag, at man uden samgravningspart gravede 30 cm bredt og 45 cm dybt for at overholde DS475. Ved samgravning ville det afhænge af, hvor mange rør samgravningsparten ønskede at få med i renden, så alt fra 30 cm bredt, hvis det var få rør, til 45 cm bredt ved flere rør. Dybden var her også 45 cm for at overholde DS475. Ved elektricitet skulle man dybere ned. TDC Net oplyste ikke priser, idet man henviste til, at man ikke måtte dele sådanne med andre.

Fibia svarede den 28. april 2020 blandt andet, at prisen for Fibia alene med en rende på 30 cm i bredden og 50 cm i dybden ville være 385 kr. pr. meter, og at prisen for Fibia med TDC Net (to rør) med en rende på 30 cm i bredden og 60 cm i dybden ville være 577,50 kr. pr. meter.

Slagelse kommune sendte den 28. april 2020 følgende mail til TDC Net og Fibia:

" ...

Eftersom Fibia og TDC Net ikke er nået til enighed om fordelingen af udgifter til samgravning, jf. Vejloven § 76, stk. 5, er Slagelses Kommune blevet bedt om at diktere en fordelingsnøgle for udgifterne.

Vi har taget sagen op til vurdering med inspiration fra Teleindustriens brancheaftale fra 2008, hvor der opereres med aftaler om samgravning og fællesgravning. Vi har forsøgt at være så pragmatiske som muligt, og er kommet til følgende afgørelse.

Vi kan konstatere, at der i langt de fleste tilfælde ikke er merudgifter forbundet med selve gravearbejdet, om der er én eller to selskaber, der etablerer fibernet i samme graverende, idet graverendens størrelse oftest er den samme. Det er derfor vores konklusion, at udgiften til en graverende på op til 50 cm i bredden og 60 cm i dybden deles ligeligt parterne imellem. Er der behov for en bredere eller dybere graverende, skal samgravningsparten betale merudgiften i tillæg til den oprindelige graveudgift.

Det er en forudsætning for denne aftale at entreprenøren sender en kopi af regningen til samgravningsparten som dokumentation for udført arbejde for at sikre gennemsigtighed.

..."

Parterne kom herefter med deres kommentarer til kommunens mail. Kommunen indarbejdede de enkelte kommentarer i afgørelsen, som blev truffet den 1. maj 2020. Følgende fremgår blandt andet af afgørelsen:

" ...

Efter afsluttet partshøring skal Slagelse Kommune hermed meddele afgørelse om fordeling af graveudgifter ved gravearbejder med mere end én aktør, jf. Vejloven § 76 stk. 2, punkt 5.

Ved høringens udløb var der modtaget partsindlæg fra TDC Net og Fibia.

**Fibia har fremsendt følgende partsindlæg:**

"Fibia synes at dette er en meget rimelig og korrekt afgørelse I har truffet, den læner sig op ad den model vi har brugt gennem længere tid ved samgravning med TDC og andre parter. Modellen gør det nemmere for alle parter rent administrativt og fordelingen af økonomien har vi overbevisning om er en rimelig fordeling som optimerer prisen for begge parter hvilket er hensigten vejloven.

Det er selvfølgelig beklageligt, at TDC ikke længere vil håndtere vores rør eller skabe, og at vi så skal have 2 entreprenører til stede eller lave aftaler med samme entreprenør. I denne sammenhæng er det vigtigt for os, at den aktør der har graveaftalen tåler vores arbejde på tilladelsen, og at entreprenøren tager koordineringspligten alvorligt og ikke laver urimelige krav ift. at lukke render mm."

**Svar:** Slagelse Kommune tager til efterretning, at der er tilslutning til oplægget til fordeling af graveomkostninger til gravearbejder med mere end én aktør.

**TDC Net har fremsendt følgende partsindlæg:**

"TDC NET foreslår, at teksten ændres til:

'Udgiften til en graverende på 30 cm. i bredden og 40-45 cm. i dybden deles ligeligt mellem de to parter. Er der behov for en bredere eller dybere graverende, skal samgravningsparten betale merudgiften i tillæg til den oprindelige graveudgift.'"

**Fibia har fremsendt følgende partsindlæg som svar på TDC's partsindlæg:**

”Vi er af den opfattelse, at det er nødvendigt at fastholde det udgangspunkt der fremgår af jeres afgørelse, fremsendt tirsdag den 28. april 2020, hvor i det fremgår at udgiften på graverender på op til 50 cm i bredden og op til 60 cm i dybden, skal deles således at alle samgravningsdeltager betaler samme andel af prisen for graverenden. Dette vil tilsikre, at der er plads til flere aktører i renden, uden at skabe unødige komplikationer, hvilket jo er hensigten i vejloven. Hvis omfanget af renden minimeres, som TDC foreslår, vil det føre til diskussion om omfanget af formodet ekstra udgifter der vil være nødvendig hvis der er et ønske fra andre om at komme med i en samgravning, som det også var tilfældet i den sag som I lige har afgjort. Og I skal derfor til at behandle spørgsmålet om fordelingen, i forhold til hvor meget anlæg en rende på D 45cm/B 30cm, kan indeholde, igen. Ved at sætte graverender til 50 cm i bredden og 60 cm i dybden vil I sikre at denne diskussion ikke vil opstå hver gang der skal ske en samgravning, og løsningen giver også mulighed for, at der ofte kan medtages mere end to samgravningsdeltager, under de samme vilkår som fremgår af afgørelsen. Jeres afgørelse sikrer også at der ikke skal bruges en unødvendig høj grad af administration på at håndtere en meget kompleks fordelingsstruktur, det er en fordel for alle der deltager i samgravninger.”

**Svar:** For at sikre, at Slagelse Kommune fremadrettet, ifølge Vejlovens § 1 stk. 1 pkt. 5, kan stille jord til rådighed for andre former for infrastruktur i vejnettet, ønsker vejmyndigheden at sikre, at der er råderum for andre interessenter og stiller derfor krav om placering af ledninger/trækrør.

Slagelse Kommunes vejmyndighed har observeret, at man i langt størstedelen af de allerede etablerede vejstrækninger med fibernet fra TDC Net og Fibia, har benyttet en graverende på 30 cm i bredden, og at det derfor må konkluderes at være bredt nok til de fleste samgravningsprojekter.

En almindelig fortovsflise i Slagelse er 45-50 cm i bredden, og ved fjernelse af en sådan flise vil det svare til, at man med en graverende på 30 cm, vil give tilstrækkelig banquet til at minimere mængden af nedfald fra den omkringliggende belægning.

Desuden bemærker Slagelse Kommunes vejmyndighed, at selvom man i øverste jordlag etablerer en 30 cm bred graverende, så kan vej-kassens opbygning være af en sådan beskaffenhed, at den fulde gravebredde ikke kan opretholdes i en gravedybde på eksempelvis 40-45 cm. For at sikre, at der skal være rimelig plads til alle aktørers ledninger/trækrør og samtidig sikre tilfyldning på minimum 30 cm fra ledninger/trækrør

op til toppen af vejbelægningen, må aktørerne derfor kunne kompensere for eventuelt manglende plads i bredden ved at grave tilstrækkeligt dybere i renden. Derfor vurderer Slagelse Kommune at det er rimeligt at dele graveudgifterne på en graverende på op til 60 cm i dybden.

Slagelse kommune fastsætter derfor fordelingsnøglen på en ligelig deling af graveudgifterne på en graverende på 30 cm i bredden og op til 60 cm i dybden.

**TDC Net har fremsendt følgende partsindlæg:**

"TDC NET foreslår, at teksten ændres til:

Mht. afregning er der tale om kommercielt og konkurrencemæssigt følsomme oplysninger, som TDC NET hverken kan, vil eller må dele med andre herunder samgravspartnere, derfor slettes følgende:

'Det er en forudsætning for denne aftale, at entreprenøren sender en kopi af regningen til samgravningsparten som dokumentation for udført arbejde for at sikre gennemsigtighed'."

**Fibia har fremsendt følgende partsindlæg som svar på TDC's partsindlæg:**

"Udgangspunktet er forhåbentligt, at det er de faktiske udgifter der deles imellem deltagerne, og at dette er transparent for alle. Før gravningen påbegyndes, skal prisen for graverenden aftales for at sikre, at den der har graveaftalen, ikke bruger sin position til at prissætte graverenden, så der kan stilles spørgsmål ved om det er den reelle pris, eller at der er tale om en berigelse på bekostning af de andre samgravningsdeltagere, [så] må det være gravaktørens (entreprenørens) pris der anvendes. Og ligeledes den samme der fremgår af fakturaen, så det er muligt at se, at det er graveaktørens pris, der er anvendt, og at fordelingen er sket i henhold til den fordeling, der fremgår af afgørelsen."

**Svar:** Slagelse Kommune anerkender, at selvom det i Vejloven § 76, stk. 2, punkt 5, er kommunen bemyndiget at definere en fordeling af graveudgifter, så er der ikke udstukket nogen specifikation af hvordan kommunen kan revidere at fordelingen af udgifter sker, som udstukket.

Dog ønsker Slagelse Kommune at sikre, at der samgravningsparterne imellem er gennemsigtighed ift. udført arbejde, og fastholder dermed, at entreprenørerne, efter endt arbejde, sender specifikation på dokumenterede udgifter ifm. gravearbejdet til samgravningspart.



**Endelig afgørelse vedr. fordeling af graveudgifter ved gravearbejder med mere end én aktør, jf. Vejloven § 76 stk. 2, punkt 5.**

Afgørelsen er truffet med det udgangspunkt, at begge aktører skal have en økonomisk besparelse på gravearbejdet i forhold til at skulle grave alene, og principperne for fordelingsnøglen er derfor som følgende:

Slagelse Kommune vurderer, at to aktørers ledninger/trækrør kan etableres i en graverende på 30 cm i bredden og op til 60 cm i dybden, og vurderer derfor det mest rimeligt, at udgifterne deles ligeligt parterne imellem. Er der behov for en yderligere udvidelse af graverenden, pga. yderligere kapacitetsbehov fra samgravningsparten, betaler denne de ekstra udgifter forbundet med dette, i tillæg til den oprindelige graveudgift.

De dokumenterede udgifter for udført gravearbejde sendes til samgravningspart efter endt arbejde.

..."

Ved brev af 28. maj 2020 klagede TDC Net over Slagelse Kommunes afgørelse af 1. maj 2020.

Der er mellem selskaber, der er tilknyttet Telekommunikationsindustrien i Danmark (TI) indgået en aftale om sam- og fællesgravningsprincipper. Af aftalen (version 1/9 2008) fremgår blandt andet følgende:

" ...

Parterne respekterer i øvrigt den kommunale håndtering af samgravningsproblematikken. Det betyder, at fællesaftalen om sam- og fællesgravning alene er at betragte som et tilbud til kommunerne, hvilket er ensbetydende med, at allerede velfungerende samgravningsprocedurer i kommunerne skal følges, medmindre kommunen selv måtte ønske at gøre brug af aftalen som et nyttigt værktøj til sikring af koordineringen.

...

**Omkostningsfordeling**

Fordelingsnøglerne fastlægger ikke de økonomiske rammer for sam- og fællesgravninger, idet de økonomiske aftaler indgås individuelt og uafhængigt mellem graveaktørerne. Fordelingsnøglerne sikrer blot en omkostningsbaseret forholdsmæssig og dermed ligelig fordeling af udgifter i forbindelse med en given sam- eller fællesgravning.

At der findes to fordelingsprincipper er betinget af følgende faktorer:

Principperne for omkostningsdeling for samgravninger finder primært anvendelse i større byer, hvor plads til etablering er en begrænset res-

source på grund af mængden af eksisterende kabler, rør og ledninger i jorden, hvor gravninger forårsager flest trafikale gener, og hvor vejmyndigheder har vist sig mest tilbøjelige til at indføre fredningsperioder på 2-5 år efter nyrenoveringer. Kriteriet har i de tilfælde, hvor der er begrænset mulighed for at etablere kabler, været at sikre flest mulige graveaktører muligheden for at deltage i en samgravning ved regulering af antallet af rør, som en graveaktør kan deltage med, samt fordeling af omkostningerne ud fra et objektivt og ikke-diskriminerende grundlag. Derfor er hovedprincippet, at hver deltager betaler sin forholdsmæssige andel af graveomkostningerne ud fra det totale antal rør i gravningen samt rørdimensioner ud fra følgende fordelingsnøgle:

$$1 \times \varnothing 32 \text{ mm} = 1 \times \varnothing 40 \text{ mm} = 1 \times \varnothing 50 \text{ mm}$$

$$1 \times \varnothing 110 \text{ mm} = 1 \times 117 \text{ mm} = 1 \times \varnothing 125 \text{ mm}$$

$$1 \times \varnothing 110 - \varnothing 125 \text{ mm} = 3 \times \varnothing 32 \text{ mm} - \varnothing 50 \text{ mm}$$

Principperne for omkostningsdeling for fællesgravninger finder primært anvendelse i mindre byer og ved længdegravninger i landområder, hvor plads til kabler og ledninger ikke er en relevant problematik, og kriteriet er derfor at graveomkostningerne deles ligeligt mellem deltagende ledningsejere (antallet af ledningsejere opgøres efter forsyningsart), mens hver part afholder håndteringsomkostningerne for sine egne rør/kabler. Såfremt en deltager giver anledning til større dybde eller bredde betaler denne ekstraomkostningen. Fællesgravning har primært fundet anvendelse ved gravninger mellem teleselskaber og andre forsyningsselskaber, hvor den markedsmæssige fordel og de tekniske forudsætninger ikke umiddelbart er sammenlignelige.  
..."

### Forklaringer

Der er under sagen afgivet forklaringer af A og B

                  A                   har forklaret, at han siden 2019 har været vicedirektør i TDC Net. Han har en uddannelse som elektriker, teletekniker og teknonom og har også taget en række uddannelser i ledelse.

Han har ansvaret for udbygning af fibernet hos TDC Net, som ved et ejerskifte i 2018 satte sig et mål om at udrulle fibernet til én million husstande i Danmark.

Han har om baggrunden for sagen forklaret, at Slagelse Kommune ville tvinge TDC Net til at grave dybere end nødvendigt samt til at finansiere anlæggelsen af Fibias fibernet.

Til samgravningsaftalen med Gigabit, dateret den 12. august 2020, side 209-217 i ekstrakten har han forklaret, at der er tale om et eksempel på den type samgravningsaftale, som TDC Net normalt indgår med andre aktører, hvor hver part betaler egne udgifter til rørhåndtering, og hvor omkostningerne til gravearbejdet ligesom i Teleindustriens brancheaftale fordeles forholdsmæssigt på baggrund af diametrene af de rør, som hver part skal have nedlagt. Denne omkostningsfordeling har ikke noget at gøre med graverendens rumfang. TDC Net har indgået fem aftaler med Norlys inden for de sidste to måneder, hvor de nævnte principper for omkostningsfordeling er blevet anvendt.

TDC Net har tidligere samgravet med Fibia i Næstved. Samgravningsaftalerne var indgået efter en ældre model med en anden omkostningsfordeling end den tidligere nævnte. TDC Net konstaterede dengang, at Fibias rør grundet deres dimensioner ikke kunne være i graverenden, og at der derfor opstod ekstraudgifter. TDC Net så derfor et behov for at ændre principperne for omkostningsfordeling i sine samgravningsaftaler.

Til Dansk Energis skabelon for samgravning på side 203-207 i ekstrakten har han forklaret, at han kender til skabelonen, men at han ikke har oplevet, at den er blevet brugt i praksis.

Til Teleindustriens brancheaftale på side 195-198 i ekstrakten har han forklaret, at der typisk sker samgravning, hvis der er pladsmangel og trafik i et område, mens fællesgravning typisk foregår i nyudstykkede områder og på landet. Udgifterne til den rende, som bygherre har ansøgt om, deles ligeligt mellem dem, der kan være i renden, mens den part, der udløser behov for mergravning, betaler for de hermed forbundne ekstraomkostninger. Regningen fra entreprenøren bliver 25 % dyrere, når gravedybden øges fra 45 cm til 60 cm.

Til oversigtstegningen på side 261 i ekstrakten har han forklaret, at det er korrekt, at TDC Nets rør på visse strækninger fylder mere end Fibias, og at det betyder, at TDC Net bør betale mere end Fibia på de strækninger. Man kan opgøre fordelingen af omkostninger på de enkelte strækninger ud fra entreprenørens opmåling, egen dokumentation og digitalindmåling fra landinspektøren. Det regneark, som TDC Net er illustreret i mail af 16. april 2020 til Fibia, ekstraktens side 133.

Til korrespondancen på side 129-130 i ekstrakten har han forklaret, at uenigheden mellem Fibia og TDC Net bl.a. drejede sig om, hvorvidt TDC Net skulle sætte skabe op for Fibia, idet Fibia ellers var nødt til at indhente egen gravetilladelse.

Til mødereferatet af 27. april 2020 af dialogmøde mellem Slagelse Kommune og TDC Net på side 141-142 i ekstrakten har han forklaret, at han til mødet øn-

skede en hurtig afgørelse fra Slagelse Kommune, da TDC Net forud for drøftelserne med kommunen havde haft entreprenøren stående klar længe, og at TDC Net havde fået stillet i udsigt, at der ville komme en gravetilladelse inden for 14 dage.

Til tegningen på side 257 i ekstrakten har han forklaret, at rør og rørkapacitet kan handles eller udlejes. Det har derfor en værdi at have flere rør liggende i jorden. TDC Net lejer eksempelvis rørkapacitet fra Fibia i Aarhus. Tegningen er en illustration, og det kan i virkeligheden være svært at få rør til at passe ned i en graverende.

TDC Net har som forklaret tidligere indgået aftaler med ligelig fordeling af omkostningerne ved samgravning, når begge parter kunne være i graverenden, eksempelvis i Næstved og vist også i Nordsjælland. Der er således fortilfælde med en ligelig fordeling af omkostningerne, men TDC Net A/S har valgt nu at stramme op på fremtidige aftaler.

B har forklaret, at han i 18 år har arbejdet som fibertekniker. Han har blandt andet været projektleder og koordinator. Han har beskæftiget sig med kabler for flere udbydere, herunder TDC, Telia, Banedanmark med flere, og nu også for Fibia.

Når man skal nedlægge rør, går man ud fra nogle projekttegninger og graver en rende op. Herefter lægger man rørene ned. Man graver normalt 20 cm i bredden og 40-50 cm i dybden. Alle udbydere gør det på samme måde.

Forskellen på at samgrave fremfor at grave alene er, at der skal flere rør i graverenden. Det forudgående arbejde er stort set det samme. Graverendens bredde vil også være den samme, og rør fra flere aktører kan ligge i en grav med en dybde på 40-50 cm. Udbyderne bruger grundlæggende den samme teknologi, men der kan være forskelle på aktørernes design og deres håndtering af hovedfordelingspunkter. TDC Net A/S samler eksempelvis sine rør i skabe, mens Fibia samler dem under jorden. To aktører kan have hovedfordelingspunkt hver sit sted. Antallet af nedgravede rør er mindre, jo længere væk man kommer fra et hovedfordelingspunkt. Det betyder, at der kan være forskel på, hvor mange rør der ligger fra hver aktør på et givent sted. Man kan derfor ikke generelt sige, at Fibias rør har et større omfang end TDC Nets rør.

På et spørgsmål, om Fibia nedlægger tomme rør, har han forklaret, at der er et vist antal kunder, som bor i husene omkring rørene, og at det ikke giver mening at grave flere rør ned, end der er brug for. Fibia graver derfor ikke tomme rør ned. Det vil også give problemer, hvis der opstår fejl, som nødvendiggør, at man f.eks. skal grave rør op. Det vil være dumt at grave mere ned, end der er behov for.

Til tegningen på ekstraktens side 257 har han forklaret, at han ikke har lavet tegningen, men at han har set den før. Tegningen viser en graverende med de forskellige rørpakker, som hver part har lagt ned ved en samgravning. "450" angiver graverendens dybde i millimeter, mens "200" angiver bredden, svarende til standardbredden på en skovl, når man graver rør ned. Man graver 45 cm ned for at give rørene noget beskyttelse. Det er også et lovkrav.

Til databladet på side i 249 i ekstrakten har han forklaret, at der ved "flatliner 3x20/15" forstås tre rør af typen flatliner, som hver er 20 millimeter brede, og at det er den slags rør, man kan se indtegnet på tegningen på side 257 i ekstrakten. Der kan ligge 10 rør ved siden af hinanden i en rende som den på side 257 i ekstrakten.

Ham bekendt hverken sælger eller lejer Fibia sine rør ud til andre. Det er der imidlertid, så vidt han ved, andre aktører, der gør. Han beskæftiger sig ikke selv med salg eller udlejning af rør.

### Parternes synspunkter

TDC NET A/S har i sit påstandsdokument anført:

" ...

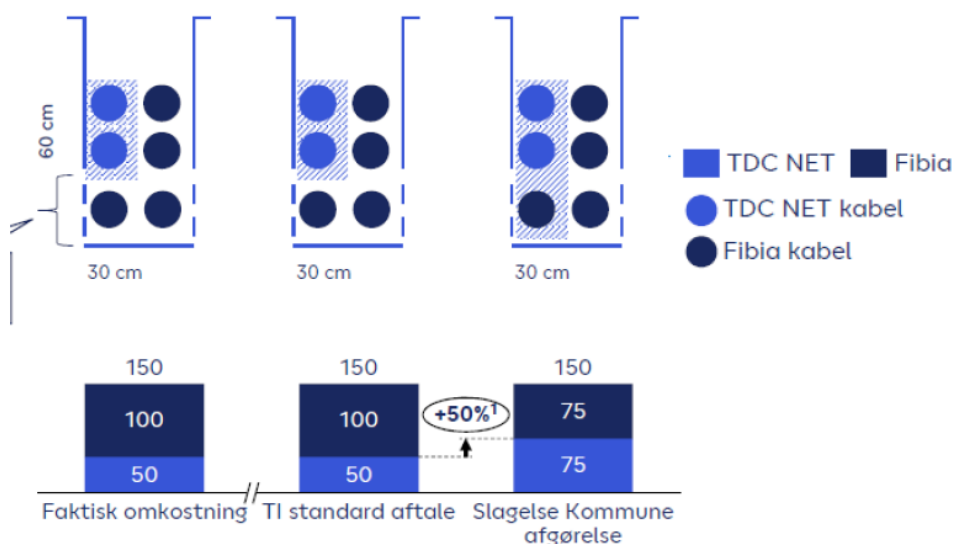
Denne sag vedrører domstolsprøvelse af Transport- og Boligministeriets (nu Transportministeriets) ("**Ministeriet**") afgørelse af 22. december 2020 (journalnr. 2020-7319) ("**Afgørelsen**") om fordeling af graveudgifter ved samgravning mellem udbydere af faste, elektroniske kommunikationsnet. Afgørelsen er vedlagt som Bilag 1.

Ved Afgørelsen fandt Ministeriet ikke grundlag for at tilsidesætte Slagelse Kommunes ("**Kommunen**") afgørelse af 1. maj 2020, hvorefter udgifterne til en påtænkt samgravning i forbindelse med en planlagt udrulning af fibernet i Kommunen mellem TDC og fibernetselskabet Fibia deltes ligeligt (50/50) parterne imellem.

Det er TDC's opfattelse, at Afgørelsen er ugyldig, da det udøvede skøn ikke baserer sig på de relevante og tilstrækkelige kriterier, der i henhold til regelgrundlaget bør indgå i afgørelser af sager om samgravning. I sin essens er det TDC's opfattelse, at Afgørelsen i henhold til regelgrundlaget burde have ført til, at graveudgifterne ved samgravning var delt mellem parterne i forhold til arbejdernes omfang og den nytte, parterne hver især ville få af gravearbejdet. Som illustreret i figuren på side 2 lægger TDC's rør beslag på 1/3 og Fibia på 2/3 af graverenden, men parterne skal ifølge Afgørelsen alligevel dele omkostningerne ligeligt

(50/50). TDC mener, at parternes forholdsmæssige nytte af samgravningen bør være udslagsgivende ved fastsættelse af omkostningerne i henhold til regelgrundlaget.

**Figur 5: Graverende, omkostning og omkostningsfordelingen (Indeks)**  
- hvis TDC NET samgraver med Fibia, og hvis Fibia deltager med ledninger/rør i samme antal og dimensioner, som de almindeligvis deltager med, f.eks. i Slagelse Kommune (omfanget kan dog variere)



Der er ikke tidligere administrativ eller domstolspraksis vedrørende fordelingen af graveudgifter ved samgravning, herunder mellem konkurrenter, og sagen er derfor principiel, da der i de kommende år fortsat forventes at blive udrullet fiberinfrastruktur i Danmark i stort omfang. Det er i den sammenhæng afgørende, at der er klarhed over principperne for fordelingen af graveudgifter ved samgravning, således at samgravningsparterne og vejmyndigheden kan disponere derefter.

### 3. RETSGRUNDLAG

#### Vejloven og gravebekendtgørelsen

##### Lov og bekendtgørelse

Inden der foretages forandringer, herunder opgravning m.v. på offentlig vejs areal skal der søges om vejmyndighedens tilladelse, jf. vejlovens § 73, stk. 1, 1. punktum. I forlængelse heraf fastsætter vejlovens § 74, stk. 1, at den, som planlægger at ansøge om tilladelse jf. § 73, stk. 1, så tidligt som muligt skal drøfte det planlagte arbejde med andre graveaktører med henblik på at undersøge, om flere gravearbejder kan koordineres. § 76, stk. 2, nr. 5, 1. punktum fastslår i den forbindelse, at vejmyndigheden kan lade en tilladelse efter § 73, stk. 1, betinge af vilkår om, at indehaveren af en gravetilladelse skal tåle, at andre får tilladelse til at udnytte samme opgravning og udføre egne arbejder i eller over

vejarealet inden for det i tilladelsen fastsatte tidsrum. Der er således ved lov fastsat en *samgravningspligt*.

Vejlovens § 74, stk. 4, bemyndiger Transportministeren til at fastsætte nærmere regler om fordeling af udgifterne til gravearbejder, erstatning m.v. i forbindelse med samgravningen, hvilket har resulteret i gravebekendtgørelsen.

Det fremgår af gravebekendtgørelsens § 4, 2. punktum, at det af grave-tilladelsen skal fremgå, hvordan udgifterne til gravearbejdet fordeles mellem de samgravende parter. I forlængelse heraf fremgår det af § 4, 3. punktum, at:

*"[...] Medmindre andet er aftalt, fastsætter vejmyndigheden skønsmæssigt andelene af de samlede graveudgifter i forhold til de respektive gravearbejders omfang." (min understregning).*

Den citerede bestemmelse er central for sagen og fastslår, at vejmyndigheden er bemyndiget og forpligtet til at udøve et skøn, idet der ved skønnet skal inddrages de respektive gravearbejders omfang og de øvrige relevante kriterier, der i den forbindelse kan og skal inddrages under hjemmelsgrundlaget.

#### Forarbejdsbemærkninger til vejlovens §§ 74 og 76

Det fremgår af de specielle bemærkningerne til vejlovens § 74, at denne implementerer dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger for at reducere omkostningerne ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation ("**Infrastrukturdirektivet**"). I den forbindelse præciserer bemærkningerne, at:

*"Direktivets overordnede formål er at gøre det nemmere og billigere at etablere højhastighedsbredbånd i EU. Etablering af højhastighedsbredbånd kræver betydelige investeringer. Størstedelen af omkostningerne forbundet med udrulning af højhastighedsbredbånd ligger i nedgravningen af kabler. Direktivet omfatter en række tiltag, der skal være med til at nedbringe omkostningsniveauet og skal medvirke til en mere effektiv udrulning."*

Yderligere fremgår det, at:

*"Det er endvidere forudsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger for at reducere omkostninger ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation, at flere graveaktører i samme vejareal kan bidrage til at reducere den en-*

kelte ledningsejers omkostninger og være til gavn for fremkommeligheden.”

samt:

”Det foreslås videre i stk. 4 at indføre hjemmel til, at ministeren kan fastsætter regler om fordeling af udgifter til gravearbejder og eventuelle erstatninger mv. i forbindelse med, at flere ledningsejere har udnyttet samme opgravning af vejarealet. Denne bemyndigelse er indsat som led i implementeringen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger for at reducere omkostninger ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation, som giver myndighederne mulighed for at indføre sådanne regler. Som udgangspunkt vurderes det, at der ikke på nuværende tidspunkt er behov for regler, som pålægger vejmyndighederne at fordele udgifterne ved samgravning m.v. Det bemærkes, at for ikke at skabe unødige trafikale problemer skal gravearbejderne færdiggøres uanset eventuel uenighed mellem ledningsejerne, som må løses efterfølgende.”

Af de specielle bemærkninger til vejlovens § 76 ses det, at:

”Der kan efter det foreslåede stk. 2, nr. 5, bl.a. stilles vilkår om at gravetilladelsens indehaver er pligtig til at tåle, at vejmyndigheden meddeler andre graveaktører tilladelse til at udnytte opgravningen i vejarealet inden for den fastsatte tidsfrist. Vejmyndigheden kan i den forbindelse fastsætte nye vilkår for det samlede arbejde, herunder om fordeling af fællesomkostninger, f.eks. til afmærkning på og ved vejarealet i forbindelse med arbejderne. Vejmyndigheden kan endvidere forlænge tidsfristen for gravearbejderne, hvis omstændigheder taler herfor. Ved samgravninger i en situation, som nævnt i det foreslåede stk. 4, indtræder alle, der har ret til at udnytte gravetilladelsen, i forpligtelsen til at erstatte eventuelle tab for vejmyndigheden. Med bestemmelsen gives vejmyndigheden mulighed for at sikre så få begrænsninger i fremkommeligheden som muligt gennem en større koordination af vejarbejderne. Endvidere kan bestemmelsen bidrage til at reducere ledningsejernes samlede omkostninger til gravearbejder m.m., hvilket er i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger”

**Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger for at reducere omkostningerne ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation ("Infrastrukturdirektivet")**

Infrastrukturdirektivets art. 1, stk. 1, fastslår, at:



*"Dette direktiv har til formål at lette og skabe incitament for etableringen af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation ved at fremme den fælles udnyttelse af eksisterende fysisk infrastruktur og muliggøre en mere effektiv etablering af ny fysisk infrastruktur, således at det bliver billigere at etablere sådanne net."*

I forbindelse hermed fastsætter direktivet minimumskrav i forbindelse med anlægsarbejder og fysisk infrastruktur jf. direktivets art. 1, stk. 2.

Direktivets art. 5 indeholder minimumsforpligtelserne for koordinering af anlægsarbejder (dvs. samgravning). Art. 5, stk. 2, fastslår, at:

*"Medlemsstaterne sikrer, at alle netoperatører, der direkte eller indirekte udfører helt eller delvis offentligt finansierede anlægsarbejder, imødekommer enhver rimelig anmodning om koordinering af anlægsarbejder på gennemsnitsmæssige og ikkediskriminerende vilkår fra virksomheder, der udbyder eller har tilladelse til at udbyde offentlige kommunikationsnet, om med henblik på at etablere elementer af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation. En sådan anmodning skal imødekommes forudsat at*

- 1) dette ikke vil medføre ekstraomkostninger, herunder på grund af yderligere forsinkelser, for det oprindeligt planlagte anlægsarbejde,*
- 2) ikke vil hindre kontrollen med koordineringen af arbejderne, og*
- 3) at anmodningen om koordinering indgives så tidligt som muligt, og under alle omstændigheder senest en måned inden det endelige projekt forelægges for de kompetente myndigheder med henblik på udstedelse af tilladelse.*

*Medlemsstaterne kan fastsætte regler for fordeling af omkostningerne i forbindelse med koordinering af anlægsarbejder." (min understregning).*

Det fremgår af de specielle bemærkninger til vejlovens § 74, at:

*"Vejmyndighederne, som stiller fysisk infrastruktur i form af bl.a. vejarealer til rådighed, er omfattet af direktivets definition af en netoperatør og er derfor i relevant omfang forpligtet af direktivets regler, jf. direktivets art. 1, nr. 1, iv."*

Det følger dermed, at Kommunen er direkte forpligtet af direktivets art. 5, stk. 2.

Yderligere ses det i art. 5, stk. 4, at:

*"Medlemsstaterne sikrer, at det i stk. 3 omhandlede nationale tvistbilægelsesorgan under fuld hensyntagen til proportionalitetsprincippet træffer en afgørelse for at bilægge en tvist, der er forelagt i henhold til stk. 3, og fastsætter herunder retfærdige og ikke-diskriminerende vilkår, betingelser og priser, når det er relevant." (min understregning)*

### **TI's standardaftale**

TelekommunikationsIndustrien ("TI") er teleselskabernes brancheforening med næsten 30 selskaber som medlemmer, herunder både TDC og Fibia. TI arbejder blandt andet for at facilitere brancheaftaler fremfor lovgivning. I den forbindelse har TI udarbejdet "Aftale om sam- og fællesgravningsprincipper for selskaber tilknyttet TelekommunikationsIndustrien i Danmark" ("**Aftale om sam- og fællesgravningsprincipper**"). Denne er vedlagt som Bilag 8.

Det fremgår heraf, at:

*"Aftalen er godkendt af TI's bestyrelse som en fælles brancheaftale, og aftalen har virkning for de selskaber, som ved særskilt tiltrædelseserklæring til aftalen har forpligtet sig til at leve op til aftalens hensigter, som er:*

- *at sikre adgang til sam- og fællesgravninger på ikke-diskriminerende og transparente vilkår for alle graveaktører, som tilslutter sig aftalen,*
- *at imødekomme vejmyndigheders krav om koordination med henblik på minimering af trafikale gener for borgere og erhvervsdrivende ved selskabernes etablering af transmissionsnet,*
- *samt at opnå de samfundsøkonomiske fordele ved gennemførelse af sam- og fællesgravninger, herunder billiggørelse af lægning af ledninger og kabler til teleformål, reduktion af barrierer for adgangen til at lægge ledninger og kabler samt stimulering af konkurrencen i markedet for udbud af infrastruktur."*

Aftale om sam- og fællesgravningsprincipper fastsætter, at:

*"Fordelingsnøglerne fastlægger ikke de økonomiske rammer for sam- og fællesgravninger, idet de økonomiske aftaler indgås individuelt og uafhængigt mellem graveaktørerne. Fordelingsnøglerne sikrer blot en omkostningsbaseret forholdsmæssig og dermed ligelig fordeling af udgifter i for-*

bindelse med en given sam- eller fællesgravning." (min understregning).

Det fastsættes yderligere, at der findes to fordelingsprincipper:

*"Principperne for omkostningsdeling for samgravninger finder primært anvendelse i større byer, hvor plads til etablering er en begrænset ressource på grund af mængden af eksisterende kabler, rør og ledninger i jorden, hvor gravninger forårsager flest trafikale gener, og hvor vejmyndigheder har vist sig mest tilbøjelige til at indføre fredningsperioder på 2-5 år efter nyrenoveringer. Kriteriet har i de tilfælde, hvor der er begrænset mulighed for at etablere kabler, været at sikre flest mulige graveaktører muligheden for at deltage i en samgravning ved regulering af antallet af rør, som en graveaktør kan deltage med, samt fordeling af omkostningerne ud fra et objektivt og ikke-diskriminerende grundlag. Derfor er hovedprincippet, at hver deltager betaler sin forholdsmæssige andel af graveomkostningerne ud fra det totale antal rør i gravningen samt rørdimensioner ud fra følgende fordelingsnøgle:*

- $1 \times \text{ø}32 \text{ mm} = 1 \times \text{ø}40 \text{ mm} = 1 \times \text{ø}50 \text{ mm}$
- $1 \times \text{ø}110 \text{ mm} = 1 \times 117 \text{ mm} = 1 \times \text{ø} 125 \text{ mm}$
- $1 \times \text{ø}110 - \text{ø}125\text{mm} = 3 \times \text{ø}32\text{mm} - \text{ø}50 \text{ mm}$

*Principperne for omkostningsdeling for fællesgravninger finder primært anvendelse i mindre byer og ved længdegravninger i landområder, hvor plads til kabler og ledninger ikke er en relevant problematik, og kriteriet er derfor at graveomkostningerne deles ligeligt mellem deltagende ledningsejere (antallet af ledningsejere opgøres efter forsyningsart), mens hver part afholder håndteringsomkostningerne for sine egne rør/kabler. Såfremt en deltager giver anledning til større dybde eller bredde betaler denne ekstraomkostningen. Fællesgravning har primært fundet anvendelse ved gravninger mellem teleselskaber og andre forsyningselskaber, hvor den markeds-mæssige fordel og de tekniske forudsætninger ikke umiddelbart er sammenlignelige.*

*Det er bygherren, der vælger omkostningsprincipperne for sam- eller fællesgravningen jfr. bilag 3 og 4" (min understregning)*

Det ses dermed, at Aftale om sam- og fællesgravningsprincipperne fastsætter, at udgangspunktet ved samgravninger i byer er, at hver deltager betaler sin forholdsmæssige andel af graveomkostninger ud fra det totale antal rør i gravningen samt rørenes dimensioner.

Aftale om sam- og fællesgravningsprincipper er udtryk for en branche-standard, som er forhandlet mellem branchens parter, se også pkt. 4.8.

### **ANBRINGENDER**

Til støtte for TDC's påstand gøres det overordnet gældende, at:

- (a) Der er en forskel i omfanget af parternes rør og gravebehov;
- (b) Ministeriets fortolkning af "de respektive gravearbejdes omfang" er i strid med hjemmelsgrundlaget;
- (c) Afgørelsen fører til skøn under regel;
- (d) Afgørelsen er baseret på ulovlige kriterier;
- (e) Afgørelsen er i strid med formålet bag samgravningspligten;
- (f) En forholdsmæssig fordeling af graveudgifterne er ikke vanskelig at administrere; og
- (g) Branchestandarden bør følges, når der ikke eksisterer veletablerede procedurer

### **Der er en forskel i omfanget af parternes rør og gravebehov**

Det gøres gældende, at der er en forskel i omfanget af parternes rør – hvilket heller ikke er bestridt af hverken Ministeriet eller Kommunen i deres behandling af sagen. Det fremgår af illustrationerne i Bilag 6, at TDC's rør lægger beslag på 1/3 og Fibias rør på 2/3 af graverenden. Derudover fremgår det også af Bilag 6 samt Bilag 13-16 nedenfor, at Fibias rør er i større antal og har en større diameter end TDC's rør.

Fordelingen af graveomkostningerne bør tillige tage højde for parternes ulige gravebehov ved samgravning. Her fremgår det af henholdsvis TDC's og Fibias svar til Slagelse Kommune i Bilag G og Bilag H, at Fibia har et behov for at grave 60 cm i dybden ved samgravning, og TDC alene behøver at overholde kravene i Bekendtgørelse 1997-07-07 nr. 583 om nedlægningsdybder for telekabler og begrænsning af erstatning ved beskadigelse af telekabler ("bekendtgørelse om nedlægningsdybder for telekabler"). Denne bekendtgørelse hjemler, at der ved telekabler på privat ejendom skal være mindst 45 cm afstand mellem "færdigt terræn til overkanten af telekablet", jf. §§ 2-3. Dette er et krav som også håndhæves af kommunerne på offentlig vej. TDC har i sine tidligere graveansøgninger, jf. Bilag S, søgt om gravetilladelser, der overholder kravene i bekendtgørelsen om nedlægningsdybder for telekabler, og tager højde for omfanget af rørene i graverenden og at eventuelt terræn kan bestå af fliser eller anden belægning.

Derudover fremgår det af Bilag 6, at Fibia bl.a. anvender flade rørpakker, (såkaldte "flatliners") der er i større antal end TDC's rørpakke (såkaldte "multirør 7-way"). Samtidig har de en væsentlig større diameter

end TDC's rørpakke, hvilket nødvendiggør et større gravebehov hos Fibia. Det større gravebehov hos Fibia dokumenteres yderligere af projekttegninger for etablering af fiber-kabler i Slagelse Kommune (Bilag 13 og Bilag 16), hvor det fremgår, at Fibias rør lægger beslag på en større andel i graverenden end TDC. For eksempel udgør Fibias andel af rør på strækningen ved Eriksgade to (2) forskellige rørpakker af typen flatliners (dimensioner på hhv. 62x22 mm og 108x22 mm) samt en multirør 7-way rørpakke (dimension på 23x20 mm) og en multirør 14-way rørpakke (dimension på 34x30 mm). Samlet udgør dette i alt 29 mikrorør med en diameter på 227 mm målt på det bredeste punkt, jf. Bilag 14. På samme strækning lægger TDC alene beslag på en 7-way rørpakke (dimension på 44x40 mm) i graverenden, der i alt tæller 7 mikrorør og en samlet diameter på 44 mm målt på det bredeste punkt, jf. Bilag 15. Samme mønster gør sig gældende ved <sup>Vejnavn 1</sup> og <sup>Vejnavn 2</sup>, jf. Bilag 13 - projekttegning FF 173, samt <sup>Vejnavn 3</sup> og <sup>Vejnavn 4</sup>, jf. Bilag 16 - projekttegning FF 174.

TDC's anbringende er derfor, at hvis Fibia deltager med flere rør i større omfang (og dermed har et større gravebehov) end TDC, og derved får en større nytteværdi og kommerciel fordel ved samgravningen, som anført nedenfor, skal Fibia også betale en forholdsmæssig større andel af graveudgifterne.

### **Ministeriets fortolkning af "de respektive gravearbejdes omfang" er i strid med hjemmelsgrundlaget**

#### Ordlyden i gravebekendtgørelsens § 4

Det gøres gældende, at Ministeriets fortolkning af "de respektive gravearbejdes omfang" strider mod gravebekendtgørelsens § 4.

Det fremgår af Afgørelsen, at:

*"[...] det efter Transport- og Boligministeriets opfattelse ikke kræves, at kommunens fordeling skal bero på et detaljeret teknisk kendskab til, hvilke ledninger/rør og dimensioner heraf, som hver enkelt ledningsejer bidrager med på hver enkelt strækning, hvor der samgraves".*

Dette er ikke i overensstemmelse med gravebekendtgørelsens § 4 og derfor uden hjemmel.

Gravebekendtgørelsens § 4 fastslår, at andelen af de samlede graveudgifter skal fastsættes i forhold til "de respektive gravearbejders omfang", medmindre andet er aftalt. Bekendtgørelsen uddyber ikke, hvordan termen "de respektive gravearbejders omfang" skal forstås. Da samgravning er karakteriseret ved, at der kun sker én samlet gravning (og der-

med ét samlet gravearbejde) må "de respektive gravearbejders omfang" ved en samgravning derfor anses for at være en reference til det omfang de enkelte parter lægger beslag på kapaciteten skabt ved gravearbejdet.

Af dette følger, at den kapacitet som hver part lægger beslag på i grave-  
renden (jf. ordet "respektive"), skal ses i forhold til kapaciteten i den  
samlede graverende, og omkostningerne skal fordeles i dette forhold.

Heri ligger implicit et krav til vejmyndigheden om at fordele graveud-  
gifterne i henhold til den nytte, som den enkelte part får af graveren-  
den. Dette er også i overensstemmelse med de principper, der i øvrigt  
anvendes i vejloven, hvor der opereres med nytteprincipper ved om-  
kostningsfordeling.

Dette ses i vejlovens § 37, stk. 1 om vejbidrag:

*"Vejmyndigheden fordele vejbidraget mellem de bidragspligtige grunde-  
jere efter måden, hvorpå ejendomme benyttes eller må forventes benyttet,  
hvis der ikke kan opnås enighed om fordelingen af vejbidraget" (min un-  
derstregning).*

Ovenstående understøttes af, at jo flere rør og jo større rumfang i de rør,  
som en udbyder lægger ned, jo mere plads er der til optiske fibre, som  
den pågældende udbyder kan udbyde til tjenester. Et rør kan indeholde  
ét fiberkabel som kan have fra 12 til 432 optiske fibre, som kan variere  
fra tynde til tykkere kabler, og som kan iblæses i større rørdimensioner.

I forbindelse med nedgravning af rør til fiber er det derfor muligt at  
nedlægge (i) rør, der er fyldt fuldkommen ud med fiberkabler, (ii) rør,  
der er halvt fyldt ud med fiberkabler, eller (iii) helt tomme rør (tomrør).

Hvis en udbyder på tidspunktet for nedgravningen ikke ser det kom-  
mercielt formålstjenligt at udfylde hele rørkapaciteten med fiberkabler,  
kan udbyderen vælge at bære omkostningen forbundet med nedgrav-  
ningen og senere (når det er kommercielt gunstigt) indblæse nye fiber-  
kabler i form af optiske fibre. Indblæsning af fiberkabler er normalt in-  
denfor branchen og tilbydes af flere entreprenører f.eks. Petri & Haugst-  
ted og Villy Poulsen jf. Bilag 9 og Bilag 10.

Det har derfor stor kommerciel betydning, at Fibia deltager med flere  
rør end TDC ved samgravningen (som det bl.a. fremgår af Bilag H, at  
Fibia gør), da dette betyder, at Fibia får mere fiberkapacitet og dermed  
på kortere eller længere sigt vil kunne generere større omsætning ved  
enten selv at udnytte rørkapaciteten eller udleje den.

Det har ikke været hensigten med gravebekendtgørelsen, at en udbyder på denne måde pålægges at betale for en direkte konkurrents infrastruktur, hvilket vil skabe en skævvridning af konkurrencen.

Sammenfattende gør TDC dermed gældende, at "de respektive gravearbejders omfang" jf. gravebekendtgørelsens § 4, stk. 1, 3. pkt., må forstås således at graveudgifterne skal fordeles i forhold til den kapacitet, som hver part lægger beslag på i graverenden, hvorefter Ministeriets fortolkning i Afgørelsen er i strid med hjemmelsgrundlaget.

#### Forarbejderne til vejloven og Infrastrukturdirektivet

Det gøres gældende, at Ministeriets fortolkning af "de respektive gravearbejdes omfang" strider mod formålet med forarbejderne til vejloven og Infrastrukturdirektivet.

Vejlovens § 74 (og gravebekendtgørelsens § 4) har ifølge forarbejderne til formål at implementere Infrastrukturdirektivet.

Formålet med Infrastrukturdirektivet er bl.a., at iværksætte "[...] en række tiltag, der skal være med til at nedbringe omkostningsniveauet og skal medvirke til en mere effektiv udrulning." jf. de specielle bemærkninger til vejlovens § 74.

Ministeriets fortolkning af "de respektive gravearbejdes omfang" er ikke i overensstemmelse med dette formål. Hvis den oprindelig part pålægges at betale omkostninger, som relaterer sig til samgravningspartens gravearbejde, indebærer dette, at den oprindelige part de facto betaler for en konkurrents infrastruktur, hvilket på ingen måde kan antages at øge den oprindelige parts incitament til udrulning af infrastruktur. Dette er endvidere i strid med princippet om, at vilkårene skal være "retfærdige", jf. Infrastrukturdirektivets Art. 5, stk. 4.

Ministeriets fortolkning af "de respektive gravearbejdes omfang" er dermed i strid med forarbejderne til vejloven og Infrastrukturdirektivets formål.

#### **Afgørelsen fører til skøn under regel**

Det gøres gældende, at Afgørelsen fører til skøn under regel, dvs. at Afgørelsen - ved at basere omkostningsfordelingen ud fra gennemsnitsbetragtninger - ulovligt afskærer det lovhjemlede skøn i gravebekendtgørelsens § 4.

Hvis vejmyndigheden er berettiget til at fastsætte fordelingen af omkostninger på baggrund af gennemsnitsbetragtninger for det samlede gravearbejde, bliver konsekvensen, at der ikke foretages en konkret vurdering, idet "de respektive gravearbejders omfang" ikke inddrages.

Hvis vejmyndigheden (i) ikke behøver at have et teknisk kendskab til de ledninger, som den enkelte part bidrager med og (ii) må basere omkostningsfordelingen på gennemsnitsbetragtninger, vil vejmyndigheden i realiteten ikke kunne komme frem til andet end fordeling af graveudgifterne efter et lighedingsprincip (50/50). Der er dermed reelt tale om skøn under regel, da Ministeriets tolkning reelt fastsætter en regel om lighedling af omkostninger mellem to samgravende teleselskaber.

### **Afgørelsen er baseret på ulovlige kriterier**

#### Besparelse ved samgravning

Det gøres gældende, at Ministeriet baserer Afgørelsen på et ulovligt besparelseskriterie.

Ministeriet begrundet fastsættelsen af lighedingsprincippet med følgende:

*"Det er Transport- og Boligministeriets vurdering at ligelig fordeling af udgifterne, hverken er i strid med vejlovens § 76, stk. 2, nr. 5, eller med princippet i gravebekendtgørelsens § 4, 2. og 3. punktum, om fordeling i forhold til de respektive gravearbejders omfang. Derimod er det er Transport- Boligministeriets vurdering, at en formodet besparelse skal tilkomme TDC og Fibia på ligelig vis i overensstemmelse med direktivet, som foreskriver, at besparelser skal gavne begge parter. Dette kan kun være en forudsætning, hvis parternes indbyrdes deler udgifterne ligeligt."*

Hverken Infrastrukturdirektivet eller gravebekendtgørelsen indeholder et krav om, at besparelserne skal gavne begge parter ligeligt, eller at der bør foreligge væsentlige forskelle i parternes gravearbejde, før der kan ske en forholdsmæssig fordeling af omkostningerne.

Yderligere er det ikke meningsfyldt at påstå, at besparelser kun gavner begge parter, hvis parterne deler udgifterne 50/50. Der vil altid foreligge en besparelse for begge parter set i forhold til den enkelte parts omkostninger ved en sologravning.

I nærværende sag opnår Fibia en kommerciel fordel ved, at Fibias rør har et større omfang i graverenden i forhold til TDC's rør, jf. Bilag 6 samt Bilag 13-16 beskrevet i pkt. 4.2 ovenfor. Af dette følger, at der er en større besparelse for Fibia, når fordelingen af udgifter er 50/50.



Med andre ord: Fibia betaler 50%, men får nytteværdi for 66,66%, mens TDC modsat betaler 50% og får en nytteværdi på 33,33%, jf. illustrationerne i Bilag 6. Derfor giver parternes respektive besparelser ved samgravning ikke et retvisende billede af gravearbejdernes omfang.

Ministeriet inddrager dermed et ulovligt og uklart besparelseskriterie, da dette kriterie hverken er lovhjemlet eller i overensstemmelse med "de respektive gravearbejders omfang" jf. gravebekendtgørelsens § 4.

#### Kriteriet om identiske og ligeværdige ledningsejere

Det gøres gældende, at Ministeriet baserer afgørelsen på et ulovligt kriterie om identiske og ligeværdige ledningsejere.

Det fremgår af Afgørelsen, at "Transport- og Boligministeriet har lagt vægt på, at kommunen oplyser at have taget udgangspunkt i, at der er tale om identiske og ligeværdige ledningsejere". Der foreligger ingen nærmere redegørelse for, hvad dette indebærer og hvad relevansen af dette kriterie skulle være.

Gravebekendtgørelsens § 4 fastsætter, at fordelingen af graveomkostninger sker i forhold til "de respektive gravearbejders omfang" - det afgørende er dermed omfanget af det konkrete gravearbejde og ikke, hvilken type af ledningsejere, som der er tale om. Hverken gravebekendtgørelsen, vejloven eller Infrastrukturdirektivet inddrager typen af ledningsejer som et hensyn eller kriterie i fordelingen af graveudgifter.

Det er dermed ulovligt, når Ministeriet inddrager det kriterie, at ledningsejerne er identiske og ligeværdige.

#### **Afgørelsen er i strid med formålet bag samgravningspligten**

Formålet med reglerne bag samgravningspligten er at skabe grundlag for mest mulig udrulning af fiber og skabe den størst mulige samfundsnytte. Dette formål opnås ikke med anvendelse af de kriterier, som indgår i Afgørelsen.

I forlængelse heraf lægger Ministeriets forståelse og blåstempling op til "free-ride" fra en samgravningsparts side, hvis vejmyndigheden i mangel af aftale mellem parterne foretager en fordeling af omkostninger baseret på gennemsnitsbetragtninger, som må antages altid at ville føre til lighedeling parterne imellem. Dette modvirker parternes incitament til selv at foretage aftale om fordeling af omkostninger og har i øvrigt også den konsekvens, at vejmyndigheden inddrages mere end forudsat. Dette strider mod formålet med Infrastrukturdirektivet, som er at mu-

liggøre udrulning og omkostningseffektiv etablering af ny fysisk infrastruktur.

Det gøres derfor gældende, at den af Ministeriet anlagte fortolkning er i strid med formålet bag samgravningspligten.

### **En forholdsmæssig fordeling af graveudgifterne er ikke vanskelig at administrere**

Fordelingen af graveudgifter skal efter gravebekendtgørelsens § 4 ske under hensyntagen til "*de respektive gravearbejders omfang*" (min understregning). Af dette følger, at vejmyndigheden skal foretage en forholdsmæssig fordeling af graveudgifterne. Hertil gør TDC gældende, at en forholdsmæssig fordeling af graveudgifterne i overensstemmelse med gravebekendtgørelsens § 4 ikke er vanskelig at administrere eller omkostningstung for vejmyndigheden.

Det må naturligt antages, at vejmyndigheden ved en afgørelse om fordeling af graveudgifter kan kræve, at samgravningsparterne kommer med oplysninger om de rørpakker og dimensioner på rør, som de vil deltage med i den konkrete gravning (på samme måde som Kommunen bad hhv. Fibia og TDC om oplysninger om gravedybde og gravebredde i nærværende sag, jf. Bilag G og Bilag H). Endvidere vil en bygherre ved samgravning foretage opmåling af alle samgravningspartens delstrækninger til afregningsgrundlaget, hvortil de forskellige rørdimensioner kan opstilles og indregnes. Med disse oplysninger kan vejmyndigheden let fordele andelene af graveudgifterne forholdsmæssigt, jf. f.eks. det af TDC fremsendte eksempel i Bilag Ea (se e-mail fra <sup>C</sup> af 16. april 2020 kl. 13.33).

Det bemærkes i den forbindelse, at det er sådan graveudgifterne fordeles i henhold til TI's aftale om samgravning, hvori der også fremgår en fordelingsnøgle i forhold til forskellige rørstørrelser (se Bilag 8) for f.eks. at sikre at ét stort rør svarer til to mindre rør.

Det kan dermed ikke tiltrædes, at en forholdsmæssig fordeling af graveudgifterne skulle være vanskelig administrerbar eller omkostningstung for vejmyndigheden.

### **Branchestandarden bør følges, når der ikke eksisterer veletablerede procedurer**

TI er teleselskabernes brancheforening med næsten 30 selskaber som medlemmer, herunder både TDC og Fibia. TI's aftale om sam- og fællesgravningsprincipper er udtryk for en branchestandard, som er forhandlet mellem branchens parter (Bilag 8).

Det bemærkes, at samgravning - i modsætning til fællesgravning - anvendes ved byområder, hvor plads til etablering er en begrænset ressource pga. eksisterende kabler og trafikale gener.

Ved samgravning foreskriver TI's standardaftale, at fordelingen af omkostninger skal foretages ud fra princippet om, at

*[...] at hver deltager betaler sin forholdsmæssige andel af graveomkostningerne ud fra det totale antal rør i gravningen samt rørdimensioner ud fra følgende fordelingsnøgle: [...]*"

Dette er et fordelingsprincip, der i praksis også er blevet fulgt ved andre samgravningsaftaler for fiber, jf. Bilag 11 og 12. Bilag 11 er en samgravningsaftale mellem TDC NET og Gigabit ApS (nu Wizer A/S) af 12. august 2020. Bilag 12 er en samgravningsaftale mellem TDC NET og Global-connect A/S af 11. juni 2021.

I forhold til den kommunale håndtering af samgravning fremgår det, at:

*"Parterne respekterer i øvrigt den kommunale håndtering af samgravningsproblematikken. Det betyder, at fællesaftalen om sam- og fællesgravning alene er at betragte som et tilbud til kommunerne, hvilket er ensbetydende med, at allerede velfungerende samgravningsprocedurer i kommunerne skal følges, medmindre kommunen selv måtte ønske at gøre brug af aftalen som et nyttigt værktøj til sikring af koordineringen." (min understregning).*

TI's aftale om sam- og fællesgravning respekterer dermed den kommunale håndtering af samgravningsproblematikken, hvis der er veletablerede procedurer for fordeling af graveudgifter. I den konkrete sag var der ingen proces for fordeling af graveudgifter i Kommunen. Dette understøttes også af Bilag K (Kommunens bemærkninger af 12. juni 2020):

*"Slagelse Kommune har, i sin behandling af den samlede sag og udarbejdelser af de ne-denfor nævnte afgørelser, ikke kunne tage udgangspunkt i afgørelser fra andre klagesager, da der ikke foreligger klageafgørelser, hvor der er taget stilling til tolkninger af loveteksten."*

Sammenfattende gør TDC gældende, at TI's aftale om sam- og fællesgravning - og dermed også branchestandarden indenfor etablering af ledningsanlæg i jorden - bør tillægges væsentlig værdi ved fordelingen af parternes omkostninger.

..."

**Transportministeriet** har i sit påstandsdokument anført:

" ...

#### **SAGENS GENSTAND**

Sagen angår en prøvelse af Transport- og Boligministeriets (nu Transportministeriets) afgørelse af 22. december 2020 om ligelig (50/50) fordeling af samgravningsudgifter mellem TDC NET A/S ("TDC") og Fibia P/S ("Fibia") (bilag 1) i forbindelse med udrulning af fibernet i et område af Slagelse Kommune.

Ved afgørelsen – der blev truffet i medfør af vejlovens § 133, stk. 2, jf. § 79, stk. 5 – fandt ministeriet ikke grundlag for at tilsidesætte Slagelse Kommunes afgørelse af 1. maj 2020 om ligelig fordeling af graveudgifter (bilag 4).

Baggrunden for ministeriets afgørelse er TDC's tre ansøgninger af 12. marts 2020 om gravetilladelser i et område af Slagelse Kommune.

Forinden ansøgningerne annoncerede TDC i et brev af 20. februar 2020 til Slagelse Kommunes borgmester udrulning af fibernet til yderligere 2.700 husstande (bilag A), ligesom TDC den 21. februar 2020 offentliggjorde tre samgravningsannoncer i LER (Ledningsejerregisteret) (bilag B). Af detailkortet til samgravningsannoncerne (bilag B, side 2) fremgår det, at graveområdet omfatter et område syd for Slagelse Station og langs Vestmotorvejen.

Efter drøftelser mellem Slagelse Kommune, TDC og Fibia om en struktur for samgravningsprojekter (bilag 2), meddelte TDC ved brev af 23. april 2020 til Slagelse Kommune, at selskabet indstillede fiberudrulningen i kommunen (bilag 3).

Retten skal i nærværende sag tage stilling til, om Transportministeriets afgørelse af 22. december 2020 er lovlig og gyldig.

#### **RETSGRUNDLAG**

##### **Vejloven**

Efter vejlovens § 73, stk. 1, skal der søges om vejmyndighedens tilladelse, inden der foretages forandringer, herunder opgravning m.v., på en offentlig vejs areal.

Det følger af vejlovens § 74, stk. 1, at den, der planlægger at ansøge om tilladelse til at foretage forandringer, herunder opgravning m.v., på en

offentlig vejs areal, så tidligt som muligt skal drøfte det planlagte arbejde med andre graveaktører med henblik på at undersøge, om flere gravearbejder kan koordineres.

En ansøgning efter vejlovens § 73, stk. 1, skal indeholde oplysning om resultatet af de drøftelser og undersøgelser, der fremgår af § 74, og eventuelle muligheder for at koordinere flere gravearbejder, jf. vejlovens § 75.

Vejmyndighedens tilladelse kan være betinget af vilkår, jf. § 76, stk. 1, herunder vilkår om fordeling af graveudgifter, jf. § 76, stk. 2, nr. 5.

Transportministeren har med hjemmel i vejlovens § 73, stk. 7, § 74, stk. 4, og § 76, stk. 5, fastsat nærmere bestemmelser om gravearbejder i gravebekendtgørelsen.

I gravebekendtgørelsens § 4 fastsættes:

*”§ 4. Vejmyndigheden kan lade en tilladelse efter § 73, stk. 1, i lov om offentlige veje være betinget af vilkår om samgravning, jf. lov om offentlige veje § 76, stk. 2, nr. 5. I så fald skal det af tilladelsen fremgå, hvordan udgifterne til gravearbejdet fordeles mellem samgravende parter. Medmindre andet er aftalt, fastsætter vejmyndigheden skønsmæssigt andelen af de samlede graveudgifter i forhold til de respektive gravearbejders omfang.”  
(min understregning)*

Vejlovens bestemmelser om samgravning blev indført i forbindelse med vejlovens revision i 2014, jf. lov nr. 1520 af 27. december 2014. Bestemmelserne implementerer dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger for at reducere omkostninger ved etablering af højhastighedsnet til elektronik kommunikation (“Infrastrukturdirektivet”).

Om samgravning anføres bl.a. i forarbejderne til vejlovens § 74:

*”Direktivets overordnede formål er at gøre det nemmere og billigere at etablere højhastighedsbredbånd i EU. Etablering af højhastighedsbredbånd kræver betydelige investeringer. Størstedelen af omkostningerne forbundet med udrulning af højhastighedsbredbånd ligger i nedgravningen af kabler. Direktivet omfatter en række tiltag, der skal være med til at nedbringe omkostningsniveauet og skal medvirke til en mere effektiv udrulning. Dette skal ske gennem en hensigtsmæssig planlægning og koordinering af infrastrukturudrulningen, bl.a. gennem koordinering af grave- og anlægsarbejder mellem flere graveaktører, herunder*

*på tværs af sektorer, og fælles udnyttelse af eksisterende fysisk infrastruktur på tværs af sektorer på forhandlede vilkår. Direktivet tager også sigte på at reducere den administrative byrde for dem, som vil udrulle højhastighedsbredbånd.*

*Det foreslås derfor i stk. 1, at der indføres en pligt til, at alle graveaktører og ledningsejere indbyrdes skal koordinere deres grave- og ledningsarbejder, inden de søger om en gravetilladelse efter forslaget § 73, stk. 1-4. Bestemmelsen indeholder ikke begrænsninger i forhold til hvilke grave- eller ledningsarbejder, der er omfattet af koordineringskravet. Forpligtelsen gælder derfor som udgangspunkt alle typer af grave- eller ledningsarbejder, men forudsætter selvfølgelig at der er tale om planlagte arbejder. Akutte arbejder, som de arbejder der er nævnt i forslaget § 73, stk. 1, 2. pkt., vil derfor som udgangspunkt falde udenfor bestemmelsens anvendelsesområde.*

*Forslaget til bestemmelsen hænger sammen med den foreslåede bestemmelse i § 76, stk. 2, nr. 5, som giver vejmyndighederne mulighed for at pålægge indehaveren af en gravetilladelse at dele tilladelsen med andre graveaktører (samgravning). For at denne mulighed skal kunne realiseres i praksis, kræver det, at vejmyndighederne får kendskab til evt. koordineringsmuligheder. Det vil muliggøres gennem dette forslag.” (Mine understregninger)*

Om fordeling af udgifter anføres bl.a. i forarbejderne til vejlovens § 76:

*”Det foreslåede stk. 2 indeholder en opregning af, hvilke vilkår der bl.a. kan stilles til en tilladelse efter den foreslåede § 73. Opregningen er ikke udtømmende.*

*Der kan efter det foreslåede stk. 2, nr. 5, bl.a. stilles vilkår om at gravetilladelsens indehaver er pligtig til at tåle, at vejmyndigheden meddeler andre graveaktører tilladelse til at udnytte opgravningen i vejarealet inden for den fastsatte tidsfrist. Vejmyndigheden kan i den forbindelse fastsætte nye vilkår for det samlede arbejde, herunder om fordeling af fællesomkostninger, f.eks. til afmærkning på og ved vejarealet i forbindelse med arbejderne. Vejmyndigheden kan endvidere forlænge tidsfristen for gravearbejderne, hvis omstændigheder taler herfor. Ved samgravninger i en situation, som nævnt i det foreslåede stk. 4, indtræder alle, der har ret til at udnytte gravetilladelsen, i forpligtelsen til at erstatte eventuelle tab for vejmyndigheden. Med bestemmelsen gives vejmyndigheden mulighed for at sikre så få begrænsninger i fremkommeligheden som muligt gennem en større koordination af vejarbejderne. Endvidere kan bestemmelsen bidrage til at reducere ledningsejernes samlede omkostninger*

*til gravearbejder m.m., hvilket er i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger for at reducere omkostninger ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation.” (Mine understregninger)*

### **Infrastrukturdirektivet**

Infrastrukturdirektivet har, jf. artikel 1, stk. 1, til formål at:

” [...] lette og skabe incitamenter for etableringen af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation ved at fremme den fælles udnyttelse af eksisterende fysisk infrastruktur og muliggøre en mere effektiv etablering af ny fysisk infrastruktur, således at det bliver billigere at etablere sådanne net.”

Direktivet er et minimumsdirektiv, hvorfor medlemsstaterne kan opretholde eller indføre foranstaltninger, der går videre end de minimumskrav, som er fastsat i direktivet, med henblik på at nå direktivets formål, jf. artikel 1, stk. 2 og 3.

### **ANBRINGENDER**

Til støtte for den nedlagte påstand om frifindelse gøres det overordnet gældende, at Transportministeriets afgørelse af 22. december 2020 (bilag 1) er lovlig og gyldig. Transportministeriet har med rette fundet, at graveomkostningerne mellem TDC og Fibia skal fordeles ligeligt (50/50), og ministeriet har herved ikke fundet grundlag for at tilside-sætte Slagelse Kommunes afgørelse af 1. maj 2020 (bilag 4).

Afgørelsen er ikke truffet på et mangelfuldt eller fejlagtigt grundlag, og den er ikke behæftet med mangler, som medfører, at afgørelsen er ugyldig.

Der er ikke med stævningen fremkommet væsentlige nye oplysninger af betydning for sagen, og der er således ikke grundlag for at tilside-sætte ministeriets afgørelse.

### **Ministeriets fortolkning af retsgrundlaget er korrekt**

Det gøres gældende, at Transportministeriet korrekt har vurderet, at en ligelig fordeling af udgifterne til samgravning hverken er i strid med vejlovens § 76, stk. 2, nr. 5, eller gravebekendtgørelsens § 4.

Efter vejlovens § 76, stk. 2, nr. 5, kan vejmyndigheden således fastsætte vilkår om *”fordeling af graveudgifterne”*. Vejlovens bestemmelser om samgravning implementerer dele af Infrastrukturdirektivet, som bl.a. skal medvirke til at *”nedbringe omkostningsniveauet”*, *”reducere den admi-*

nistrative byrde" og sikre "en mere effektiv udrulning" af højhastighedsbredbånd. Vejlovens § 76, stk. 2, nr. 5, giver vejmyndighederne hjemmel til at pålægge indehaveren af en gravetilladelse at dele denne med andre graveaktører.

I gravebekendtgørelsens § 4, stk. 1, 3. pkt., er fastsat nærmere bestemmelse om fordelingen af omkostninger, hvorefter vejmyndigheden – medmindre andet er aftalt – skønsmæssigt fastsætter andelene af de samlede graveudgifter i forhold til de respektive gravearbejders omfang.

I nærværende sag har det ikke været muligt for Fibia og TDC at nå til enighed om fordelingen af graveudgifter. Slagelse Kommune har herved haft hjemmel til skønsmæssigt at fastsætte fordelingen heraf.

Det gøres gældende, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte det udøvede skøn, hvorefter fordelingen af graveudgifter mellem TDC og Fibia skal ske ligeligt. Der henvises til ministeriets afgørelse (bilag 1), side 6-7.

Overfor den af kommunen og ministeriet fastlagte lighedling har TDC bl.a. i stævningen, side 11-12, anført, at fordelingen af graveudgifter skal ske under hensyntagen til den "nytte, som den enkelte part får af graverenden", og dermed under hensyntagen til det "omfang de enkelte parter lægger beslag på kapaciteten skabt ved gravearbejdet". Dette kan ikke tiltrædes.

Det følger af ordlyden af gravebekendtgørelsens § 4, at fordelingen af graveudgifter skal ske under hensyn tagen til omfanget af de respektive gravearbejder (i flertal – dvs. mere end ét gravearbejde). Der er således sprogligt tale om en henvisning til, at en samgravning naturligt træder i stedet for mindst to gravearbejder (her hhv. TDC's og Fibias gravearbejder). En ansøgning til vejmyndigheden angår desuden omfanget af gravearbejderne – ikke nedlæggelse af en bestemt kapacitet / et bestemt antal ledninger i jorden. Der er intet grundlag i hverken bekendtgørelsen, vejloven eller Infrastrukturdirektivet for en fortolkning, hvorefter der ved fordelingen af graveudgifter altid skal tages udgangspunkt i et "nytteprincip". Et sådant princip vil i øvrigt også være vanskeligt administrerbart – og dermed administrativt omkostningstungt – da vejmyndigheden herved skulle have kendskab til den enkelte ledningsejers bidrag og nytteværdi på hver enkelt strækning på kort og lang sigt.

Det kan ikke føre til et andet resultat, at Teleindustriens (TI's) aftale om sam- og fællesgravningsprincipper af 1. september 2008 (bilag 8) i visse tilfælde foreslår en fordeling af graveudgifter ud fra antal rør og rørdi-



mensioner. Som anført af Transportministeriet i den indbragte afgørelse (bilag 1), side 7, forpligter aftalen ikke vejmyndigheden, og det er ikke op til vejmyndigheden at håndhæve en brancheaftale.

Det bemærkes hertil, at TI's standardkontrakt for fællesgravninger (bilag Q) fastlægger et princip om lighedeling af omkostninger, ligesom Dansk Energis nyere aftaleskabelon fra 2019 (bilag R) også som udgangspunkt forudsætter lighedeling af graveomkostninger. Fibia anfører desuden i sit svar til Slagelse Kommune af 28. april 2020 (bilag G), at lighedeling er "*sådan man generelt gør i markedet ved fællesgravninger*". At TDC har indgået konkrete aftaler (bilag 11 og bilag 12) med andre selskaber med en anden fordeling af samgravningsudgifter end lighedeling kan ikke føre til et andet resultat. Parterne må antages at have været enige herom.

Hvis der skal ske en ulige fordeling af graveudgifterne – f.eks. med 1/3 og 2/3, jf. det af TDC beskrevne eksempel i bilag 6 – må det forudsætte, at der er væsentlige forskelle på de gravearbejder, som TDC og Fibia ville skulle udføre hver for sig med henblik på at udrulle fibernet i det omhandlede område. Det er ikke tilfældet.

Tværtimod synes både TDC og Fibia at være enige om, at en såkaldt "solo-gravning" med henblik på udrulning af fibernet kan ske ved at grave 30 cm bredt og 45-50 cm dybt. Der henvises til TDC's svar af 27. april 2020 (bilag H) samt Fibias svar af 28. april 2020 (bilag G) til Slagelse Kommune. TDC har desuden i en række ansøgninger til Slagelse Kommune (bilag S) ansøgt om tilladelse til at grave (uden en samgravningspart) i en dybde på 50 cm og en bredde på 60 cm. Hertil kommer, at graveentreprenøren Grav & Teknik har vurderet, at både TDC's og Fibias fiberledninger kan ligge i en redbredde på maksimalt 30 cm.

Det bemærkes desuden, at den fordeling af graveudgifter, som er foreslået af TDC, kan pålægge Fibia at betale 2/3 af graveudgifterne til samgravning, jf. bl.a. TDC's eksempel i bilag 6, hvilket ikke er i overensstemmelse med gravebekendtgørelsens § 4, stk. 1, 3. pkt., idet de nødvendige respektive gravearbejder (hhv. TDC's og Fibias) har samme – eller i hvert fald stort set samme – omfang. TDC's foreslåede fordeling vil i øvrigt betyde, at Fibia kun ville opnå en minimal – hvis nogen – besparelse på gravearbejdet, hvorimod TDC ville få reduceret sine graveomkostninger væsentligt. Der henvises til Fibias e-mail af 21. april 2020 (bilag E, side 1-2), hvor selskabet netop gør opmærksom på, at den af TDC foreslåede model vil betyde, at det kan blive dyrere – eller i hvert fald ikke billigere – for Fibia at samgrave med TDC, end hvis Fibia graver alene.

Det bestrides ikke, at en samgravning kan betyde, at der skal graves dybere og/eller bredere, hvilket gør de samlede graveomkostninger dyrere. Det betyder imidlertid ikke, at den initierende part (her TDC) alene skal betale halvdelen af de oprindelige forudsatte graveudgifter, og at den samgravende part (her Fibia) herefter skal dække den anden halvdel samt de yderligere graveudgifter. Hver for sig har parterne i det væsentligste samme gravebehov, og yderligere omkostninger til samgravning (f.eks. pga. en øget dybde) skal også deles ligeligt mellem parterne. Begge parter opnår herved også i al væsentlighed den samme besparelse på samgravning sammenholdt med solo-gravninger.

Til sagsøgerens øvrige anbringender bemærkes herudover følgende:

**Sagsøgerens øvrige anbringender kan ikke føre til et andet resultat**  
*Afgørelsen sætter ikke skøn under regel*

Transportministeriet bestrider sagsøgerens anbringende om skøn under regel. Ministeriet har således vurderet "*de respektive gravearbejders omfang*", jf. gravebekendtgørelsens § 4, ligesom ministeriet har taget udgangspunkt i, at der er tale om identiske og ligeværdige parter. Ministeriet har herefter fundet, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Slagelse Kommunes skønsmæssige afgørelse om lighedeling af omkostningerne. Der henvises i øvrigt til det ovenfor anførte ...

*Afgørelsen er ikke baseret på ulovlige kriterier, og afgørelsen er ikke i strid med formålet bag samgravningspligten*

Sagsøgeren gør i stævningen, side 13, gældende, at Transportministeriets afgørelse er baseret på et ulovligt "*besparelseskriterie*" og et ulovligt kriterie om "*identiske og ligeværdige ledningsejere*". I den forbindelse anfører sagsøgeren bl.a., at Infrastrukturdirektivet ikke indeholder et krav om, "*at besparelserne skal gavne begge parter ligeligt*", og at det afgørende for fordelingen af graveomkostninger er "*omfanget af det konkrete gravearbejde*". I forlængelse heraf gør sagsøgeren desuden i stævningen, side 14, gældende, at afgørelsen med de anvendte kriterier er i strid med formålet bag samgravningspligten.

Det gøres heroverfor gældende, at ministeriets afgørelse er baseret på saglige og lovlige kriterier, og at afgørelsen er i overensstemmelse med vejlovens og Infrastrukturdirektivets formål.

Som anført ovenfor ..., skal fordelingen af omkostninger ske "*i forhold til de respektive gravearbejders omfang*". Såfremt der skal ske en ulige fordeling af omkostningerne, må det forudsætte, at det for parterne nødvendige gravearbejde er væsentligt forskelligt.

Der er i nærværende sag ikke en væsentlig forskel på de gravearbejder, som ledningsejerne (TDC og Fibia) skal have udført med henblik på ud-rulning af fibernet i Slagelse Kommune. En lighedeling af omkostningerne i nærværende sag er således i overensstemmelse med vejloven og Infrastrukturdirektivet, som bl.a. har til formål at reducere ledningsejernes samlede omkostninger ved samgravninger.

Der er i øvrigt heller ikke dokumenteret en væsentlig forskel på selskabernes rørpakker. Der henvises til Fibias svar til Slagelse Kommune af 28. april 2020 (bilag H), hvor Fibia bl.a. oplyser, at selskabets *"rørpakke er langt mindre end TDC's hvis man regnet omfanget af rørene, det kan godt være vi har flere typer men de er mindre end TDC's få rør"*. Der henvises desuden til de af Fibia udarbejdede tværsnit af allerede eksisterende ledningstracéer i Slagelse Kommune med ledninger fra både Fibia og TDC (bilag T og bilag U), som viser, at selskaberne deltager med forskellige ledninger på forskellige strækninger.

Rørhåndteringen afregnes i øvrigt separat, jf. bilag Ea, og TDC skal således alene betale halvdelen af graveudgiften til samgravningen, hvilket udgør en besparelse ift. TDC's oprindelig ansøgte sologravning.

..."

Parterne har under hovedforhandlingen nærmere redegjort for deres opfattelse af sagen.

### **Rettens begrundelse og resultat**

Af artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger for at reducere omkostningerne ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation fremgår blandt andet følgende:

"1. Dette direktiv har til formål at lette og skabe incitament for etableringen af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation ved at fremme den fælles udnyttelse af eksisterende fysisk infrastruktur og muliggøre en mere effektiv etablering af ny fysisk infrastruktur, således at det bliver billigere at etablere sådanne net."

Om koordinering af anlægsarbejder er det i samme direktiv i artikel 5 blandt andet anført:

"...

2. Medlemsstaterne sikrer, at alle netoperatører, der direkte eller indirekte udfører helt eller delvis offentligt finansierede anlægsarbejder, imødekommer enhver rimelig anmodning om koordinering af anlægsarbejder på gennemsigtige og ikkediskriminerende vilkår fra virksomheder, der udbyder eller har tilladelse til at udbyde offentlige kommunikationsnet, om med henblik på at etablere elementer af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation.

...

Medlemsstaterne kan fastsætte regler for fordeling af omkostningerne i forbindelse med koordinering af anlægsarbejder.

3. Opnås der ikke senest en måned efter datoen for modtagelsen af den formelle anmodning om forhandlinger enighed om koordinering af anlægsarbejderne, jf. stk. 2, sikrer medlemsstaterne, at hver af parterne har ret til at henvise spørgsmålet til det kompetente nationale tvistbilæggesorgan.

4. Medlemsstaterne sikrer, at det i stk. 3 omhandlede nationale tvistbilæggesorgan under fuld hensyntagen til proportionalitetsprincippet træffer afgørelse for at bilægge en tvist, der er forelagt i henhold til stk. 3, og fastsætter herunder retfærdige og ikke-diskriminerende vilkår, betingelser og priser, når det er relevant.

..."

Af lov nr. 1520 af 27. december 2014 om offentlige veje m.v. § 73, stk. 1, fremgår blandt andet følgende:

"Der skal søges om vejmyndighedens tilladelse, inden der foretages forandringer, herunder opgravning m.v. på en offentlig vejs areal."

Om koordinering af gravearbejder, ansøgningsprocedure m.v. er der i samme lovs § 74, stk. 1, anført følgende:

"Den, der planlægger at ansøge om tilladelse til at foretage forandringer, herunder opgravning m.v., på en offentlig vejs areal, jf. § 73, stk. 1-4, skal så tidligt som muligt drøfte det planlagte arbejde med andre graveaktører med henblik på at undersøge, om flere gravearbejder kan koordineres."

I lovens § 74, stk. 4 er anført følgende:

"Transportministeren fastsætter nærmere regler om de oplysninger, der skal gives efter stk. 2, om koordinering af gravearbejder efter stk. 1, om offentliggørelse af oplysninger om planlagte arbejder og tilladelser m.v., og om fordeling af udgifterne til gravearbejder, erstatning m.v., i forbindelse med at flere graveaktører har udnyttet samme opgravning af vejarealet."

Under afsnittet i loven om vilkår for gravetilladelser er i § 76, stk. 2, pkt. 5, anført følgende:

"At indehaveren af en tilladelse skal tåle, at andre får tilladelse til at udnytte samme opgravning til at udføre egne arbejder i eller over vejarealet inden for det i tilladelsen fastsatte tidsrum. Vejmyndigheden kan i den forbindelse fastsætte nye vilkår for det samlede arbejde, herunder om fordeling af graveudgifterne."

Af bemærkningerne til forslag af 8. oktober 2014 (LFF 2014/20) til lov om offentlige veje m.v. fremgår blandt andet følgende:

"Til § 74

Den foreslåede § 74 er ny. Bestemmelsen implementerer dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger for at reducere omkostninger ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation.

Direktivets overordnede formål er at gøre det nemmere og billigere at etablere højhastighedsbredbånd i EU. Etablering af højhastighedsbredbånd kræver betydelige investeringer. Størstedelen af omkostningerne forbundet med udrulning af hastighedsbredbånd ligger i nedgravningen af kabler. Direktivet omfatter en række tiltag, der skal være med til at nedbringe omkostningsniveauet og skal medvirke til en mere effektiv udrulning. Dette skal ske gennem en hensigtsmæssig planlægning og koordinering af infrastrukturudrulningen, bl.a. gennem koordinering af grave- og anlægsarbejder mellem flere graveaktører, herunder på tværs af sektorer, og fælles udnyttelse af eksisterende fysisk infrastruktur på tværs af sektorer på forhandlede vilkår. Direktivet tager også sigte på at reducere den administrative byrde for dem, som vil udrulle højhastighedsbredbånd.

...

Det er endvidere forudsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger for at reducere omkostninger ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation, at flere graveaktører i samme vejareal kan bidrage til at reducere den enkelte ledningsejers omkostninger og være til gavn for fremkommeligheden. Samgravning ønskes derfor fremmet. En åbenhed i form af offentliggørelse af tilladelser forventes at kunne fremme samgravning, idet andre ledningsejere via det elektroniske system kan blive opmærksom på gravearbejdet og organisere deres eget gravearbejde, så der søges om tilladelse til at grave samtidig i samme vejareal. Det vurderes, at sådanne samfundsmæssige hensyn kan veje tungere end hensynet til ledningsejernes eventuelle ønske om at hemmeligholde gravearbejdet af konkurrencemæssige årsager.

Det foreslås videre i stk. 4 at indføre hjemmel til, at ministeren kan fastsætte regler om fordeling af udgifter til gravearbejder og eventuelle erstatninger m.v. i forbindelse med, at flere ledningsejere har udnyttet samme opgravning af vejarealet.

...

Til § 76

Den foreslåede § 76 er ny og fastslår, at vejmyndigheden kan fastsætte saglige vilkår for en gravetilladelse efter forslaget § 73, stk. 1-4. Det har hidtil været almindeligt antaget i praksis, at der kan fastsættes saglige vilkår i forbindelse med skønmæssige afgørelser. Dette præciseres nu i forslaget.

...

Der kan efter det foreslåede stk. 2, nr. 5, bl.a. stilles vilkår om at gravetilladelsens indehaver er pligtig til at tåle, at vejmyndigheden meddeler andre graveaktører tilladelse til at udnytte opgravningen i vejarealet inden for den fastsatte tidsfrist. Vejmyndigheden kan i den forbindelse fastsætte nye vilkår for det samlede arbejde, herunder om fordeling af fællesomkostninger, f.eks. til afmærkning på og ved vejarealet i forbindelse med arbejderne. Vejmyndigheden kan endvidere forlænge tidsfristen for gravearbejderne, hvis omstændighederne taler herfor. Ved samgravninger i en situation, som nævnt i det foreslåede stk. 4, indtræder alle, der har ret til at udnytte gravetilladelsen, i forpligtelsen til at erstatte eventuelle tab for vejmyndigheden. Med bestemmelsen gives vejmyndigheden mulighed for at sikre så få begrænsninger i fremkommeligheden som muligt gennem en større koordination af vejarbejder. Endvidere kan bestemmelse bidrage til at reducere ledningsejernes samlede omkostninger til gravearbejder m.m., hvilket er i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/61/EU af 15. maj 2014 om foranstaltninger for at reducere omkostninger ved etablering af højhastighedsnet til elektronisk kommunikation."

Af bekendtgørelse nr. 802 af 18. juni 2018 om gravearbejder i offentlige vejarealer og private fællesveje i byer og bymæssige områder fremgår blandt andet følgende:

”§ 4. Vejmyndigheden kan lade en tilladelse efter § 73, stk. 1, i lov om offentlige veje være betinget af vilkår om samgravning, jf. lov om offentlige veje § 76, stk. 2, nr. 5. I så fald skal det af tilladelsen fremgå, hvordan udgifterne til gravearbejdet fordeles mellem samgravende parter. Medmindre andet er aftalt, fastsætter vejmyndigheden skønmæssigt andelen af de samlede gravudgifter i forhold til de respektive gravearbejders omfang.”

Af bekendtgørelse nr. 583 af 7. juli 1997 om nedlægningsdybder for telekabler og begrænsning af erstatning ved beskadigelse af telekabler fremgår af § 3, stk. 1, at telekabler i abonnentledningsnettet, hvorved forstås telekabler mellem centraler og slutbrugere, skal lægges i mindst 0,45 m dybde.

---

Efter bevisførelsen er det ikke godtgjort, at Fibias rør efter en gennemsnitsbetragtning fylder mere end de rør, som TDC Net lægger i jorden, og at Fibia dermed skulle have et større behov for gravning. Som anført af vidnet <sup>B</sup> vil der være strækninger, hvor Fibias rør fylder mere end de rør, som TDC Net lægger i jorden, og strækninger, hvor TDC Nets rør fylder mere end de rør, som Fibia lægger i jorden. Vidnet <sup>A</sup> har erklæret sig enig heri og har forklaret, at det betyder, at TDC Net på visse strækninger bør betale mere end Fibia. Han har endvidere forklaret, at man nøjagtigt kan opgøre omkostningerne på de enkelte strækninger ud fra entreprenørens opmåling, egen dokumentation og digitalindmåling fra landinspektøren. Efter TDC Nets opfattelse kan man på dette grundlag lave en beregning af, hvor meget hver enkelt fylder i graverenden og på det grundlag fordele parternes andel af udgiften til gravearbejdet.

Følges dette, vil det pålægge myndighederne en vis administrativ byrde. Infrastrukturdirektivet skal imidlertid netop medvirke til at nedbringe omkostningsniveauet, reducere den administrative byrde og sikre en mere effektiv udrulning af højhastighedsbredbånd, hvorfor det er et relevant hensyn at tage, at der ikke pålægges parterne og myndighederne unødvendige administrative byrder.

Det fremgår af afgørelsen, at der er taget udgangspunkt i, at der er tale om identiske og ligeværdige ledningsejere. Det bemærkes hertil, at mulige graveaktører også kan være aktører, der graver ledningsnet til kloak, vand, gas, elektricitet, fjernvarme m.v., hvor behovet for udgravning kan være væsentligt anderledes end i det foreliggende tilfælde, hvor begge aktører ønsker at nedgrave fibernet, jf. herved også bemærkningerne til § 74 i lovforslaget om offentlige veje om koordinering af grave- og anlægsarbejder mellem flere graveaktører, herun-

der på tværs af sektorer. Set i dette lys kan det ikke kritiseres, at TDC Net og Fibia i afgørelsen beskrives som identiske og ligeværdige ledningsejere.

Parterne har hver især oplyst, med hvilken bredde og dybde man graver, såfremt der er tale om en sologravning. Således fremgår det, at parterne er enige om, at en sologravning med henblik på udrulning af fibernet kan ske ved at grave 30 cm bredt og 45-50 cm dybt. Efter § 4 i gravebekendtgørelsen skal vejmyndigheden skønsmæssigt fastsætte andelen af de samlede graveudgifter i forhold til de respektive gravearbejders omfang. Efter ordlyden må dette forstås som den enkelte aktørs gravearbejde, såfremt denne graver alene. Der er ikke holdepunkter for at forstå bestemmelsen således, at der menes det omfang af kapaciteten, som de enkelte parter lægger beslag på ved gravearbejdet, ligesom der ikke er grundlag for at indlægge andre forudsætninger i skønnet som f.eks. nytteværdi eller kommerciel fordel.

Som det fremgår, er der en pligt til samgravning, jf. blandt andet § 76, stk. 2, 5. pkt., i lov om offentlige veje, hvilket blandt andet er begrundet i samfundsmæssige hensyn som følge af de gener, som gravearbejdet medfører. Såfremt der ved samgravning er behov for i et vist omfang at udvide gravearbejdet f.eks. i dybden for at skaffe plads til begge aktørers rør, må begge aktører tåle dette. Alt i alt betyder dette, at den samlede udgift til gravearbejdet er større, end den vil være ved en sologravning, men til gengæld skal denne udgift så i et eller andet forhold deles mellem graveaktørerne, hvilket alt andet lige bevirker, at det bliver billigere for den enkelte aktør. Det er efter direktivet en relevant forudsætning, at samgravningen vil medføre en besparelse for begge aktører i forhold til, hvad de hver især skal betale ved en sologravning, jf. blandt andet artikel 1 i direktivet.

Afgørelsen er ifølge sit indhold baseret på den forudsætning, at der ikke er den store forskel i de to aktørers behov for bredde og dybde af graverenden, at der ved samgravning, som der er pligt til, vil opstå et behov for en minimal forøgelse af graverenden i dybden, og at Transport- og Boligministeriet på dette grundlag har skønnet, at en lighedeling af omkostningerne vil være et rimeligt og proportionalt resultat.

Når der er tale om to aktører, der begge ønsker at grave fibernet ned, og som ifølge egne oplysninger som udgangspunkt ved sologravning vil have samme behov for gravearbejde, er der ikke grundlag for at anfægte ministeriets skøn om, at den samlede udgift til gravearbejde m.v. skal deles ligeligt mellem de to aktører.

Der er ikke herved tale om, at afgørelsen er baseret på gennemsnitsbetragtninger, der afskærer det lovhjemlede skøn i § 4 i gravebekendtgørelsen, eller at skønnet er sat under regel.

Det tilføjes, at parterne ikke er blevet enige om at følge Teleindustriens aftale af 1. september 2008 om sam- og fællesgravningsprincipper. Denne aftale forpligter ikke myndighederne, og der er ikke holdepunkter for at antage, at det skøn, som følger af gravebekendtgørelsens § 4, skal ske med udgangspunkt i disse principper.

Efter det anførte har TDC Net ikke påvist forhold, der indebærer, at Transport- og Boligministeriets afgørelse af 22. december 2020 er ugyldig, hvorfor ministeriet frifindes.

Sagsomkostningerne er efter sagens værdi, forløb og udfald fastsat til dækning af advokatudgift med 62.500 kr. Transportministeriet er ikke momsregistreret.

### **THI KENDES FOR RET:**

Transportministeriet frifindes.

TDC NET A/S skal til Transportministeriet betale sagsomkostninger med 62.500 kr.

Beløbet skal betales inden 14 dage.

Sagsomkostningerne bliver forrentet efter rentelovens § 8 a.