

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Remittering av Europeiska kommissionens förslag till förordning om digitala nät KOM (2026)16

Fi2026/00350

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden. Yttrandet följer den struktur och de rubriker som används i förslaget till förordning.

Inledning

Målsättningen med den föreslagna förordningen om digitala nät (DNA) är att stimulera och underlätta utbyggnaden och utvecklingen av digital infrastruktur. Genom förordningen ska det även bli enklare för företag att tillhandahålla produkter och tjänster i hela EU. Förslaget är utformat i syfte att komplettera och harmonisera med befintlig reglering och kommande EU-förslag som avser molntjänster, artificiell intelligens, data, cybersäkerhet, beredskap och rymd.

Konkurrensverket ställer sig positivt till de initiativ i förslaget som syftar till att minska den marknadsfragmentering som i dag präglar den europeiska telekomsektorn. En mer harmoniserad reglering kan bidra till ökad förutsägbarhet, sänkta inträdeshinder, ökad marknadsintegration och en effektivare resursanvändning på unionsnivå. Förutsägbara spelregler är också en grundförutsättning för långsiktiga investeringar och för att mindre aktörer ska våga expandera utanför sina hemmamarknader.

Konkurrensverket har svårt att bedöma om förslaget att gå från ett direktivbaserat ramverk till en förordning är nödvändigt för att uppnå målen med en harmoniserad reglering samt om det säkerställer en reglering som är tillräckligt anpassningsbar för nationella förhållanden.



Konkurrensverkets synpunkter på förslaget i vissa delar

3 Single market authorisation and passporting

Konkurrensverket ser positivt på införandet av en unionsauktorisering. Att en operatör kan få godkännande i en medlemsstat och därefter verka i hela unionen utan ytterligare nationella prövningar innebär en snabbare process vilket främjar gränsöverskridande konkurrens. Transaktionskostnaderna för en aktör som vill verka i flera medlemsstater utgörs inte bara av kostnaden för de enskilda nationella anmälningsavgifterna, utan också av de administrativa kostnaderna av att hantera olika nationella system och multipla anmälningar. Innan ett system med unionsauktorisering införs är det emellertid nödvändigt att säkerställa att det kan ske en effektiv tillsyn, till exempel genom att tillsynsmyndigheterna samverkar, och att företag inte kan undgå tillsyn genom så kallad "forum shopping".

4 Resources (radio spectrum and numbering)

Konkurrensverket ser positivt på flera av de delar i DNA som syftar till att öka effektiviteten i spektrum- och resursanvändningen genom delning och samarbete, men ser behov av förtydliganden och skärpningar i vissa avseenden.

Enligt förslaget (artikel 24) ska tillstånd i princip vara obegränsade i tid. Vilka effekter detta skulle ha på marknadsdynamiken, möjligheten till inträde och expansion, liksom på priser och investeringar, beror på en rad faktorer såsom antalet tillståndsinnehavare och hur olika frekvensband fördelas, teknikutveckling och framtida kundefterfrågan. Även hur andra delar av DNA slutligen utformas har betydelse, till exempel vilka möjligheter som finns för återtagande och omfördelning av tillstånd, vilka avgifter som tas ut och andra villkor som ställs på tillståndshavare. Om licenstiderna förlängs dramatiskt ökar vikten av strikta krav på spektrumutnyttjande och en tillsyn som värnar konkurrensen på marknaden. Konkurrensverket anser att den föreslagna "use-it-or-share-it"-principen är positiv men behöver skärpas. För att undvika att spektrum blir en passiv tillgång som hindrar konkurrens bör en "use-it-or-lose-it"-mekanism övervägas. Om en innehavare av en långvarig licens underlåter att nyttja eller dela tilldelade resurser bör det finnas en tydlig väg för den nationella regleringsmyndigheten att återkalla licensen för att möjliggöra inträde för aktörer med högre investerings- och innovationsvilja.

Konkurrensverket ser i sammanhanget positivt på att reglerna för försäljning av spektrum på andrahandsmarknaden harmoniseras. Möjlighet att överlåta tillstånd ger utrymme för nya, effektiva konkurrenter att expandera eller köpa ut mindre effektiva befintliga innehavare. Det måste dock säkerställas att sådana överlåtelser inte skadar konkurrensen. Enligt förslaget till förordning ska överlåtelser inte förhindras såvida det inte föreligger "a clear risk of distortion of competition from the accumulation of rights of use" (artikel 26.3). Förutsättningarna för att kunna förhindra en överlåtelse av konkurrensskäl förefaller skilja sig från nu gällande



svensk lagstiftning, där 3 kap. 25 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation säger att en överlåtelse ska medges om "det inte finns skäl att anta att överlåtelsen inverkar menligt på konkurrensen". I det fortsatta arbetet är det därför viktigt att säkerställa att myndigheterna ges rätt förutsättningar att förhindra negativa effekter på konkurrensen till följd av överlåtelser av tillstånd. För att inte regler om överlåtelse ska kunna kringgå, behöver kriterierna för uthyrning av tillstånd vara harmoniserade med de för överlåtelse, och reglerna bör omfatta såväl överlåtelse av tillstånd i sig som överlåtelse av ett bolag som innehar tillstånd.

Konkurrensverket ser även positivt på att licenser även framöver ska – med gott varsel – kunna återkallas, tidsbegränsas eller på annat sätt villkoras, och tilldelas ånyo genom konkurrensutsatta förfaranden, i de fall där bristande konkurrens mellan befintliga aktörer motiverar detta. I dessa fall bör tilldelningen enligt Konkurrensverket även fortsättningsvis ske via auktioner. Även nytt spektrum och spektrum som frigörs till följd av sanktioner bör tilldelas på det sättet. Eventuell marknadsmakt och utestängande budgivning kan motverkas med hjälp av lämpliga spektrumtak eller -golv.

Som Konkurrensverket förstår det föreslås att en övergång till obegränsade tillstånd som utgångspunkt ska ske genom att de befintliga innehaven förlängs tillsvidare. Utöver de ovan nämnda effekterna på möjligheter till inträde och expansion, skulle detta i sig innebära en konkurrensnedvridande förmögenhetsöverföring till befintliga tillståndsinnehavare. Alternativa övergångslösningar behöver därför övervägas, exempelvis en avgiftsanpassning som säkerställer att övergången inte påverkar nettonuvärdet av spektrumsinnehavet eller helt enkelt en ny tilldelning.

Konkurrensverket vill understryka att samarbete i infrastrukturledet aldrig får leda till minskad konkurrens om kunderna. Spektrumdelning och gemensamt utnyttjande av infrastruktur innebär oundvikligen en högre grad av teknisk och operativ samverkan. Detta kan leda till likartade kostnadsstrukturer och risker för otillbörligt utbyte av strategiskt känslig information. Konkurrensverket vill i denna del hänvisa till avsnitt 3.6 i Kommissionens riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget på horisontella samarbetsavtal som gäller avtal om delning av mobil telekommunikationsinfrastruktur.¹

När två eller flera stora aktörer ingår samarbeten om spektrum och nät, finns också en risk att de nekar delning till andra. DNA behöver säkerställa att sådana samarbeten inte försämrar förutsättningarna för virtuella operatörer (MVNO) eller mindre nischaktörer att få tillträde till nätet på icke-diskriminerande villkor.

¹ Kommissionens riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget på horisontella samarbetsavtal (EUT C 259, 21.7.2023, s 48–51) punkterna 258–266.



Konkurrensverket välkomnar de utökade befogenheter med viten och sanktionsavgift som följer av DNA, men vill understryka att dessa endast blir effektiva om den nationella regleringsmyndigheten (i Sverige Post- och telestyrelsen, PTS) ges förutsättningar att skyndsamt kunna underkänna avslag av tillträdesförfrågningar som är strategiskt snarare än tekniskt motiverade. Detta inkluderar tydliga mandat att flytta bevisbördan till den nekande operatören och tillräckligt avskräckande sanktioner.

5 Transition to fibre, market functioning and competition

Konkurrensverket tillstyrker förslaget i artikel 69 om en förstärkt symmetrisk tillträdesreglering. Konkurrensverket ser det som särskilt positivt att den nationella regleringsmyndigheten ges ökade möjligheter att på eget initiativ ingripa för att säkerställa tillträde till icke-replikerbar infrastruktur. Det kan sänka trösklarna för marknadsinträde och säkerställa att slutanvändare kan dra nytta av konkurrens även i geografiska områden eller fastigheter där parallellutbyggnad av nät inte är samhällsekonomiskt effektiv.

Konkurrensverket ser däremot risker med förslaget om unionsharmoniserade tillträdesprodukter i artikel 81. Den svenska bredbandsmarknaden har präglats av en framgångsrik utveckling baserad på infrastrukturkonkurrens, där operatörer ges tillträde på oförädlad nivå för att därefter koppla på egen aktiv utrustning. Det framgår inte närmare av förslaget hur en unionsharmoniserad tillträdesprodukt kommer att utformas, men för att vara harmoniserad och anpassad för olika infrastrukturer inom hela EU kan det bli fråga om en relativt förädlad produkt. Enligt Konkurrensverket vore det till skada för konkurrensen om utvecklingen gick från tillträde på oförädlad nivå mot förädlade tillträden. Konkurrensverket ställer sig därför tveksamt till förslaget och under alla omständigheter bör inte ett mer förädlat tillträde användas för att ersätta oförädlat tillträde till nätinфраstruktur.

Konkurrensverket ser vidare med betydande oro på den vikt som läggs vid frivilliga åtaganden i artikel 83 som ett medel för att ersätta tvingande regulatoriska skyldigheter. De nationella regleringsmyndigheterna har begränsad erfarenhet av att hantera åtaganden. Inom ramen för sin konkurrenstillsyn har Konkurrensverket erfarenhet av att hantera och övervaka beteendemässiga åtaganden. Konkurrensverket vill därmed uppmärksamma att åtaganden kräver resurstunga och detaljerade ramverk för att inte bli verkningslösa.

Det är vidare nödvändigt att systemet föreskriver användandet av oberoende förvaltare som har till uppgift att löpande granska efterlevnaden av frivilliga åtaganden. Dessa förvaltare behöver få full insyn i operatörens verksamhet och kostnaden för deras arbete ska i sin helhet belasta tillsynsobjektet (operatören). Utan en sådan oberoende kontrollmekanism blir tillsynen av investeringsåtaganden i praktiken omöjlig.

Erfarenheten visar att enskilda detaljer i formuleringar i åtaganden kan få stor betydelse. Exempelvis kan ett vagt formulerat investeringslöfte bli verkningslöst vid en juridisk prövning. Åtagandena måste därför vara mycket detaljerade vad gäller tekniska specifikationer, tidslinjer och tillträdesvillkor för att minimera utrymmet för kringgående.

Konkurrensverket understryker att ett åtagande saknar trovärdighet om det inte kopplas till kännbara konsekvenser vid kringgående. Konkurrensverket noterar att det i artikel 196 anges att sanktioner ska fastställas med särskild hänsyn till om agerandet haft en negativ inverkan på konkurrensen och om operatören underlåtit att genomföra en utlovad nätutbyggnad utan objektivt godtagbara skäl.

För att dessa sanktioner ska ha den avskräckande effekt som förordningen eftersträvar, anser Konkurrensverket att de behöver vara så pass höga att de skapar ett reellt incitament att fullfölja investeringar i tid, och aldrig kunna betraktas som en licensavgift för att undvika utbyggnad i enlighet med åtaganden.

Konkurrensverket vill avslutningsvis peka på att kommissionen i motiveringen till DNA tecknar en bild av den europeiska telekommarknaden som präglad av betydande utmaningar. Det anförs att sektorn har låg avkastning på investerat kapital (ROCE) och hög kapitalkostnad, vilket enligt kommissionen gör det svårt att attrahera de investeringar som krävs för att nå målen i det digitala decenniet.

Gällande bilden av sektorns bristande lönsamhet vill Konkurrensverket lyfta fram en analys som nyligen publicerats². Författarna har i denna analys granskat de 14 största europeiska operatörsgrupperna och visar att sektorns genomsnittliga avkastning (ROCE) ligger i nivå med, eller till och med något över, kapitalkostnaden (WACC). Detta tyder på att sektorn överlag har en stabil förmåga generera den avkastning som investerare kräver. Som Konkurrensverket påpekade i yttrande över AI-kommissionens betänkande³ så har även PTS i rapporten "Telekomoperatörer och avkastning på investeringar"⁴ konstaterat att det inte finns någon tydlig skillnad i avkastning mellan Nordamerika, Europa och Sverige. Att lönsamheten i Europa skulle vara kritiskt låg på grund av regulatoriska barriärer får därmed inte stöd i dessa av varandra oberoende analyser.

Det är därför inte klarlagt att en låg avkastningen på investerat kapital skulle vara en av de huvudsakliga förklaringarna till de utmaningar som den europeiska

² Tarantino et al, "An analysis of the EU telecom sector's ability to remunerate its cost of capital" CEPR (2026). [An analysis of the EU telecom sector's ability to remunerate its cost of capital | CEPR](#) hämtad den 23 mars 2026.

³ Konkurrensverkets yttrande den 30 maj 2025 i dnr 224/2025 över betänkandet AI-kommissionens Färdplan för Sverige (SOU 2025:12).

⁴ Post- och telestyrelsen, *Telekomoperatörer och avkastning på investeringar*, Rapport PTS-ER-2025:8. Publicerad 2025-04-22.

telekommarknaden onekligen möter, och som riskerar göra det svårt att attrahera de investeringar som krävs för att nå målen i det digitala decenniet.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit särskilda rådgivaren Arvid Fredenberg.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman