

Tele2 Sverige AB
Box 62
164 40 Kista
Telephone +46 8 562 640 00
Fax: +46 8 562 642 00
www.tele2.se

20-04-2026, FINAL

Finansdepartementet
Enheten för digital infrastruktur och säkerhet
103 33 Stockholm

Insänt via e-post till följande adresser:

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.ofa.dis.remiss@regeringskansliet.se (kopia)

Yttrande över remiss av Europeiska kommissionens förslag till förordning om digitala nät KOM(2026)16

Tele2 Sverige AB ("Tele2") har tagit del av Europeiska kommissionens ("Kommissionen") förslag till förordning om digitala nät KOM(2026)16 ("DNA-förslaget"), som Finansdepartementet remitterade den 17 februari 2026 med dnr. Fi2026/00350. Tele2 får härmed inkomma med följande yttrande.

1. Övergripande kommentarer

1.1. Bristande behovsanalys och oklara orsakssamband

I DNA-förslagets inledande kapitel "Reasons for and objectives of the proposal" anför Kommissionen att målet med DNA-förslaget är att gynna "the transition from legacy networks to fibre, high quality 5G and 6G networks, and cloud-based infrastructures, as well as increased scale through service provision and cross-border operation."

Enligt Kommissionen är det främsta hindret för att nå dessa mål att "the single electronic communications market remains fragmented, and European operators continue to face barriers to operating cross-border and scaling-up, limiting their ability to invest, innovate, and compete with their global counterparts." Enligt Kommissionen orsakas detta i sin tur av att det nu gällande direktivet (EU) 2018/1972 ("Kodexen") "being a Directive has resulted in national fragmentation and therefore has failed to deliver a true single market." Lösningen är enligt Kommissionen antagandet av DNA-förslaget, som genom att vara en förordning istället för ett direktiv ska "boost competitiveness and resilience and make for a more integrated single market."

Även om Tele2 i stora delar tillstyrker Kommissionens målbild, och även om Kommissionen i flera delar (se punkt 1.4 nedan) har identifierat relevanta förbättringsområden inom det nuvarande regulatoriska ramverket, gör Tele2 bedömningen att Kommissionens övergripande beskrivning av sambandet mellan den påstådda orsaken (primärt att Kodexen är ett direktiv som ger utrymme för nationella regler) och resultatet (primärt otillräcklig och/eller försenad utbyggnad av fiber och 5G-nät) är alltför förenklad och i vissa fall direkt felaktig. Detta leder i sin tur till att Kommissionens förslag på lösning, d.v.s. att Kodexen (i form av ett direktiv) i sin helhet ska ersättas av DNA (i form av en förordning) med i stort samma tillämpningsområde, blir missriktat.

Det är ett välkänt faktum att vissa medlemsländer har kommit långt i utrullning av både fiber och 5G, medan andra medlemsländer fortfarande har att adressera nedläggningen av de gamla kopparnäten. Sverige är ett bra exempel på ett medlemsland som ligger långt fram inom såväl fiber som 5G – den kommersiellt drivna fiberutrullningen är i princip färdigställd, och återstående fiberutrullning till de sista procenten av hushållen kräver statsstöd.

Samtidigt täcker exempelvis Tele2s och Telenors gemensamma 5G-nät 99,9 procent av befolkningen med grundläggande 5G, medan 75 procent av befolkningen har tillgång till högkapacitet-5G, som baseras på 3,5 GHz-bandet.

Faktumet att såväl fiber- som 5G-täckning skiljer sig markant åt mellan EU:s medlemsländer pekar tydligt på två grundläggande förhållanden som enligt Tele2 är centrala för bedömningen av DNA-förslaget: *För det första* att nationella regler *de facto* inte har hindrat flera medlemsländer, däribland Sverige, från att excellera i både fiber- och 5G-utrollning. *För det andra* att samma, helt identiska regler svårligen passar lika bra för medlemsländer som ligger väldigt långt fram inom fiber- och 5G-utrollning som för medlemsländer som har den stora fiber- och 5G-utrollningen framför sig.

Ett bra exempel i detta sammanhang är Kommissionens förslag i DNA att skydda dominant fibernätägare (ofta benämnda "SMP-operatörer") från konkurrensfrämjande tillträdes- och prisskyldigheter. Detta skydd motiveras av att SMP-operatörerna, enligt Kommissionen, behöver ges bättre förutsättningar för att investera i fiber i länder med låg fibertäckning.

I ett land som Sverige, där fiberutbyggnaden i princip är helt klar och där fibernätägarna – åtminstone på villamarknaden (ofta benämnd "SDU-marknaden") – gynnas av nätspecifika monopol vilket utnyttjas för att sätta monopolpriser till uppenbar nackdel för slutanvändarna, skulle det föreslagna skyddet av SMP-operatörerna riskera att medföra att svenska slutkunder på SDU-marknaden skulle få betala mer för mindre valfrihet. Att reducera svenska myndigheters förmåga att adressera de konkurrens- och valfrihetsproblem som SMP-operatörerna på den svenska marknaden ger upphov till, med motiveringen att SMP-operatörer i andra medlemsländer behöver få bättre incitament för att investera i fiber i de medlemsländerna, vore detsamma som att hävda att det vore rimligt att låta svenska villakunder betala för fiberutrollning i exempelvis den grekiska världen.

Ett sådant resonemang förefaller knappast godtagbart ur ett svenskt perspektiv. Det finns andra och enklare sätt att stödja fiberutrollningen i den grekiska världen som inte behöver drabba svenska villakunder i form av högre priser och sämre valfrihet.

Föreställningen om att en ersättning av Kodexen (i form av ett direktiv) med DNA (i form av en förordning) *i sig* skulle vara nyckeln till att få fart på fiber- och 5G-utrollning i de medlemsländer som ännu inte lyckats med detta, vilket utgör själva grundtesen bakom DNA-förslaget, motsägs alltså av den faktiska marknadsutvecklingen inom EU.

Ytterligare en central anledning till att förhålla sig skeptisk till Kommissionens grundtes om att "allt blir bättre bara vi ersätter direktivet med en förordning" är att de nationella särbestämmelser som i svenskt hänseende har haft i särklass mest negativ påverkan på svenska mobiloperatörers möjligheter att snabbt bygga ut 5G-nät, är de säkerhetskrav som Säkerhetspolisen ("SÄPO") och Försvarsmakten genom PTS försorg har infört i nya radiotillstånd (dessa säkerhetskrav kallas ofta "de 16 principerna" eller "5G-säkerhetskraven"). Införandet av 5G-säkerhetskraven har motiverats med att de är nödvändiga för att skydda Sveriges säkerhet, det vill säga grunden för dessa regler är nationell säkerhet.

Just nationell säkerhet är ett politikområde inom vilket EU:s medlemsländer har exklusiv kompetens.

Såvitt Tele2 uppfattar DNA-förslaget kommer den svenska lagstiftarens och de svenska myndigheternas möjligheter att införa regler som ska skydda den nationella säkerheten *inte* inskränkas genom DNA.

Detta betyder att det förbud som idag gäller för svenska mobiloperatörer att använda sig av "cross-border operations", såväl som de begränsningar som 5G-säkerhetskraven innebär för svenska mobiloperatörers möjligheter att använda sig av "cloud-based infrastructures", inte kommer att påverkas av DNA-förslaget. Redan i detta läge kan det konstateras att DNA-förslaget, åtminstone såvitt avser svenska mobiloperatörer, *per definition* kommer att misslyckas med att uppnå två av de mest centrala målen med DNA-förslaget som Kommissionen har satt upp: Att gynna och underlätta "cross-border operations" och "cloud-based infrastructures". Detta är ytterligare ett bevis på att Kommissionens tilltro till förordningsformatet *som sådant* saknar grund.

1.2. Begränsad regelförenkling

En andra grundtes som Kommissionen anför i DNA-förslaget är att DNA-förslaget skulle leda till regelförenkling. Utifrån Tele2s perspektiv är det svårt att förstå hur regelförenkling ska kunna uppnås genom att en relativt nyligen ikraftträd rättsakt (Kodexen) ersätts med en helt ny rättsakt med motsvarande tillämpningsområde (DNA), som dessutom innehåller helt nya tillståndprocesser och krav på utökad samordning mellan nationella regleringsmyndigheter och Kommissionen. Det uppenbara alternativet vore härvidlag att utvärdera den befintliga Kodexen och exkludera de bestämmelser som kan anses som överflödiga och/eller som inte har gett de resultat som har förväntats. På ett sådant sätt skulle regelbördan kunna minska, och anpassning av arbetssätt, rutiner och processer till ett helt nytt regelverk skulle kunna undvikas.

I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att Kommissionen helt tycks bortse från det arbete som införandet av ett helt nytt regulatoriskt ramverk för telekomsektorn skulle medföra för såväl nationella lagstiftare, nationella regleringsmyndigheter och operatörer i samtliga medlemsländer. Detta arbete ska inte, trots att förändringarna inom flera tillämpningsområden i sak är begränsade, underskattas.

Tele2 upprepar också härvidlag vad som anføres ovan i avsnitt 1.1, d.v.s. att DNA-förslaget inte förmår adressera de nationella säkerhetssärkrav som haft mycket stor negativ påverkan på svenska mobiloperatörers förmåga att anlägga 5G-nät och som i princip innebär ett förbud mot "cross-border operations" och som avsevärt begränsar svenska mobiloperatörers förmåga att använda "cloud-based infrastructures". Istället är risken stor att DNA-förslaget endast kommer att addera ytterligare ett lager av säkerhetskrav som ska skydda "europeisk säkerhet" och "europeisk suveränitet" jämte de krav som svenska operatörer måste efterleva för att skydda "Sveriges säkerhet" och "Sveriges suveränitet". I svenskt hänseende pekar således mycket på att DNA-förslaget i denna del skulle öka regelbördan och öka regelkomplexiteten snarare än att minska den för svenska mobiloperatörer.

I tillägg noterar Tele2, vilket utvecklas vidare i avsnitt 3 nedan, att DNA-förslagets kapitel 2 skulle innebära att säkerhetsbestämmelser skulle "återuppstå" inom den sektorsspecifika lagstiftningen för elektroniska kommunikationer. Detta just efter att de har flyttats från den sektorsspecifika lagstiftningen för elektroniska kommunikationer till det horisontella NIS2-direktivet. DNA-förslaget skulle alltså innebära att säkerhetsbestämmelser i flera, parallella rättsakter skulle gälla samtidigt för telekomoperatörer.

En sådan utveckling skulle rimma uppenbart illa med Kommissionens uttalade mål om regelförenkling, och målet med NIS2-direktivet – att samla all cybersäkerhetsreglering i en och samma horisontella rättsakt – skulle gå förlorat i fråga om elektroniska kommunikationer.

Tele2 bedömer att problemet med att sektorsspecifika säkerhetsbestämmelser i samband med DNA-förslaget riskerar att "återuppstå" är en konsekvens av att Kommissionen vill införa ett helt nytt regelverk istället för att justera och optimera det existerande regelverket.

Hade Kommissionen valt att göra justeringar i Kodexen hade förslag om återinförande av sektorsspecifika säkerhetsbestämmelser sannolikt inte presenterats, eftersom bristen på logik i en sådan manöver då hade blivit alltför uppenbar. Kommissionens val att försöka ersätta ett befintligt direktiv med en helt ny förordning – istället för att förbättra och optimera det befintliga direktivet – tycks således *i sig* innebära en risk för utökad regelbörda och regelkomplexitet. Redan av den anledningen borde valet av lagstiftningsinstrument – mot bakgrund av den betydelse som Kommissionen, åtminstone på pappret, skänker regelförenkling – inte falla på en helt ny förordning, utan snarare på en optimering av det befintliga direktivet.

1.3. Förskjutning av beslutsmandat

DNA-förslaget innebär en tydlig förskjutning av beslutsmandat och kompetens från medlemsländerna och dess myndigheter till Kommissionen. Detta sker på flera sätt, bland annat de följande:

- a) Att den nuvarande Kodexen, i formen av ett direktiv, föreslås ersättas med en förordning innebär *i sig* att lagstiftaren i respektive medlemsland fräntas möjligheten att i samband med implementeringen i nationell rätt anpassa bestämmelserna till de förutsättningar som föreligger i respektive medlemsland.
- b) Kommissionen föreslås få rätt att meddela genomförandeförordningar inom en rad olika tillämpningsområden.
- c) Krav på konsultation mellan nationella regleringsmyndigheter och Kommissionen föreslås utvidgas till fler områden (spektrumauktioner) samtidigt som Kommissionens vetorätt föreslås utvidgas inom områden där konsultationskravet redan gäller (beslut om skyldigheter för SMP-operatörer).
- d) Förslag på krav på prioritering av de harmoniserade tillträdesprodukter som Kommissionen ska formulera och som ska kunna avkrävas SMP-operatörer.

Konsekvenserna av dessa kompetensförskjutningar beror på inom vilka områden de sker och på det konkreta behovet, och därmed det konkreta värdet, av ytterligare harmonisering. Tele2s övergripande bedömning och erfarenhet är att en relativt hög grad av harmonisering inom spektrumområdet i normalfallet är fördelaktigt, då detta starkt påverkar tillgängligheten av teknisk utrustning som tillhandahålls på en global marknad, medan behovet och värdet av harmonisering inom SMP-området är mycket begränsat. Detta då beslut och åtgärder inom SMP-området *ska* baseras på analyser av *nationella* marknader som av flera skäl har mycket olika karaktäristik.

Inom SMP-området är det alltså helt avgörande att de nationella regleringsmyndigheterna har stora frihetsgrader att anpassa både marknadsanalyser, identifiering av SMP-operatörer samt valet av SMP-skyldigheter till de faktiska omständigheter som råder på respektive nationell marknad.

Överdriven harmonisering inom SMP-området riskerar att leda till marknadsdefinitioner och SMP-skyldigheter som inte är förenliga med verkligheten i respektive medlemsland. De som får betala för detta är slutanvändarna i form av högre priser och mindre valfrihet.

1.4. DNA-förslaget innehåller ett antal förslag som adresserar konkreta hinder och som kan genomföras på ett enklare sätt än vad Kommissionen föreslår

Samtidigt som Tele2 noterar att DNA-förslaget baseras på en i flera viktiga delar obefintlig eller felaktig behovsanalys, och trots att DNA-förslaget måste förväntas leda till en större regelbörda och större regelkomplexitet, innehåller DNA-förslaget ett antal förändringar och tillägg i sak som adresserar konkreta och viktiga problem.

Ett viktigt och grundläggande förhållande är härvidlag att dessa förändringar och tillägg skulle kunna göras utan att hela den nuvarande Kodexen ersattes med en förordning i formen av DNA. Detta gäller till exempel förslaget om ändrad giltighetstid på nya radiotillstånd, förlängning av giltighetstiden på redan tilldelade radiotillstånd, kravet på att spektrumauktionslikvider först ska betalas i samband med att tilldelade radiotillstånd träder i kraft och rätten för vinnande budgivare i en spektrumauktion att dela upp betalningen av spektrumauktionslikvider i delbetalningar (eng. *installments*).

Dessa förbättringar av nuvarande bestämmelser i Kodexen skulle alltså kunna genomföras utan att Kodexen som sådan byttes ut. Härvidlag upprepar Tele2 att en behovs- och sakdriven optimeringsansats skulle rimma långt bättre med Kommissionens uttalade mål om regelförenkling för telekomsektorn än vad DNA-förslaget gör.

1.5. Förslag på övergripande inriktning på svensk position

Mot bakgrund av det ovanstående föreslår Tele2 att regeringens övergripande position bör ha följande inriktning:

- a) Regeringen bör driva linjen att förändringar ska göras i den nuvarande Kodexen snarare än att Kodexen helt ska ersättas av DNA. Det regulatoriska ramverket bör alltså fortsatt ha ett direktivformat.
- b) Mot bakgrund av att regelförenkling är ett uttalat och centralt mål med Kommissionens initiativ, bör den nuvarande Kodexens bestämmelser nagelfaras och endast de bestämmelser som uppfyller ett konkret och relevant mål bör behållas. Fokus i detta arbete bör riktas mot sådana bestämmelser som gäller *alla* marknadsaktörer, t ex konsumentskyddsbestämmelserna, eftersom regelförenklingen då får maximalt genomslag i hela marknaden. Att t ex underlätta för SMP-operatörer i hopp om större investeringar är en inriktning som inte bara helt saknar empiriskt stöd, utan det är också en typ av regelförenkling som endast kommer ett fåtal aktörer till del (SMP-operatörerna). Detta fåtal dominanta aktörer är dessutom, mot bakgrund av sin dominerande ställning på respektive marknad, de som har minst behov av regelförenkling.
- c) Tillägg av nya bestämmelser i Kodexen bör begränsas till sådana tillägg som adresserar konkreta och prioriterade problem.

- d) Regeringen bör driva linjen att kompetensförskjutningen från medlemsländerna till Kommissionen bör vara strikt behovsbaserad och komma i fråga när det finns ett konkret och tydligt behov av en sådan förskjutning och när det finns ett tydligt (och inte endast teoretiskt) värde med ytterligare harmonisering. Ett exempel på område där harmonisering i normalfallet bidrar med konkret nytta är spektrumområdet. Motsatsen gäller för SMP-området. Detta då det är grundläggande för både konkurrens, slutkundernas välfärd och innovationstakten på respektive marknad att dominans och flaskhalsproblematik kan adresseras på ett effektivt sätt som tar hänsyn till de särdrag som dessa utmaningar har på respektive nationell marknad.
- e) Den svenska regeringen bör aktivt verka för att tillägg av nya bestämmelser som adresserar konkreta problem i Sverige antas och införs i Kodexen, samtidigt som regeringen aktivt bör verka för att befintliga bestämmelser i Kodexen som har konkreta negativa effekter i Sverige tas bort. I fråga om den förra kategorin kan nämnas DNA-förslagets artikel 29(5), som anger att spektrumauktionslikvider ska erläggas först när radiotillstånd träder i kraft samt att spektrumauktionslikvider ska kunna delas upp i delbetalningar. I fråga om den senare kategorin kan nämnas den nuvarande artikel 80 i Kodexen om SMP-regleringslättnaderna för så kallade rena grossistföretag. Svensk erfarenhet visar att det helt saknas skäl att inte rikta skyldigheter om kostnadsbaserad prissättning mot rena grossistföretag. Detta då just rena grossistföretag har visat sig utgöra den kategori av SMP-operatörer som i störst utsträckning missbrukar sin ställning och tillämpar överprissättning. Föreställningen om att rena grossistföretag har mindre incitament eller möjligheter att utnyttja en dominerande ställning är således helt felaktig, och Kodexens nuvarande bestämmelser i denna del försvårar skyddet av effektiv konkurrens i Sverige redan idag.

I det följande lämnar Tele2 mer detaljerade kommentarer på ett antal av DNA-förslagets kapitel. Att vissa kapitel inte kommenteras alls ska inte uppfattas som att Tele2 vare sig tillstyrker eller avstyrker de förslag som lämnas i de delarna av DNA-förslaget.

2. Specifika kommentarer på Part I: Scope, objectives and definitions

Tele2 noterar att Kommissionen, i DNA-förslagets artikel 3, tycks ha tonat ner betydelsen av konkurrens som ett centralt mål såväl som ett centralt medel för det regulatoriska ramverket. Jämförs DNA-förslagets artikel 3(1) och artikel 3(2) med Kodexens artikel 3(3) och artikel 3(4) blir detta uppenbart.

Tele2 avstyrker detta förslag – alldeles oavsett om ändringen skulle göras i Kodexen eller genom en ersättning av Kodexen med DNA-förslaget.

Kommissionen tycks i detta sammanhang, vilket även kommit till uttryck i exempelvis Kommissionens vitpapper *How to master Europe's digital infrastructure needs?*, ha en föreställning om att det finns ett motsatsförhållande mellan konkurrens och investeringar. Denna föreställning är felaktig, särskilt i fråga om SMP-operatörer. Konkurrens tvingar marknadsaktörer att investera för att vinna – inte tvärt om.

Regeringen bör därför verka för att Kodexens mål och syfteformuleringar om effektiv konkurrens ska bibehållas.

3. Specifika kommentarer på Part II: Resilience

DNA-förslaget kapitel 2 innehåller ett antal nya regler för att säkerställa de elektroniska kommunikationsnätens och de elektroniska kommunikationstjänsternas motståndskraft. Tele2 noterar härvidlag att dessa regler i stort har samma syfte som bestämmelserna i NIS2-direktivet och CER-direktivet.

Ett antagande av DNA-förslaget kapitel 2 skulle således innebära att säkerhetsbestämmelser skulle "återuppstå" inom den sektorsspecifika lagstiftningen för elektroniska kommunikationer. Detta just efter att de har flyttats från den sektorsspecifika lagstiftningen för elektroniska kommunikationer till det horisontella NIS2-direktivet. DNA-förslaget skulle alltså innebära att säkerhetsbestämmelser i flera, parallella rättsakter skulle gälla samtidigt för telekomoperatörer.

En sådan utveckling skulle rimma uppenbart illa med Kommissionens uttalade mål om regelförenkling, och målet med NIS2-direktivet – att samla all cybersäkerhetsreglering i en och samma horisontella rättsakt – skulle gå förlorat i fråga om elektroniska kommunikationer.

Tele2 avstyrker detta förslag – alldeles oavsett om ändringen skulle göras i Kodexen eller genom en ersättning av Kodexen med DNA-förslaget. Regeringen bör därför verkar för att några nya krav avseende säkerhet och/eller motståndskraft inte återinförs i den sektorsspecifika lagstiftningen för telekomsektorn.

4. Specifika kommentarer på Part III: Single market authorisation and passporting

I fråga om förslaget om en *Single Passport Procedure* (artikel 10) noterar Tele2 att anmälan av elektronisk kommunikationsverksamhet i ett medlemsland, åtminstone enligt Tele2s erfarenhet, *inte* utgör ett stort administrativt hinder. Behovet och värdet av en *Single Passport Procedure* framstår därmed som oklart. Mot bakgrund av effekterna på tillsyn och möjligheterna enligt förslaget (artikel 11) för en regleringsmyndighet i ett land att besluta om sanktionsavgifter och grundläggande tillstånd för en operatörs verksamhet i ett annat land – och de administrativa och processuella utmaningar som en sådan ordning skulle kunna få – är Tele2 mycket tveksamt till den föreslagna proceduren.

I fråga om förslaget på en generell auktorisation (artikel 9) uppfattar Tele2 att detta förslag innebär en fundamental förändring i fråga om villkoren för att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster inom EU. Enligt DNA-förslaget artikel 9 ska den allmänna auktorisationen vara villkorad av de krav som listas i artikel 9(4), däribland efterlevnad av de krav på säkerhet i "ICT supply chain" som har inkluderats i Kommissionens förslag på en ny cybersäkerhetsakt. Såsom Tele2 uppfattar det innebär sedan artikel 196 att allvarlig bristande efterlevnad av de villkor som ska gälla för den generella auktorisationen ska kunna innebära att rätten att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster ska kunna dras tillbaka.

Jämfört med rätten att tillhandahålla nät och tjänster i enlighet med Kodexens artiklar 12 och 13 utgör denna del av DNA-förslaget, såvitt Tele2 uppfattar det, en stor förändring. I princip introduceras en helt ny sanktion i form av förlust av rätten att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster på en eller flera marknader. Konsekvenserna av att en sådan sanktion skulle beslutas är knappt överblickbara.

Såvitt Tele2 uppfattar det har någon proportionalitetsbedömning av denna del av DNA-förslaget inte gjorts. Det har inte heller förklarats på vilka grunder som övriga myndighetsåtgärder, såsom förelägganden (med eller utan viten) och sanktionsavgifter, av Kommissionen har bedömts som otillräckliga för att säkerställa efterlevnad av villkoren för den generella auktorisationen.

Tele2 avstyrker detta förslag – alldeles oavsett om ändringen skulle göras i Kodexen eller genom en ersättning av Kodexen med DNA-förslaget. Regeringen bör verka för att de bestämmelser som idag finns i Kodexen om allmän auktorisation ska bibehållas.

5. Specifika kommentarer på Part IV, Title I: Radio spectrum

Tele2 noterar att DNA-förslagets bestämmelser om radiospektrum innebär ytterligare harmonisering. Detta sker bland annat genom förslaget (artikel 17(3)) på att Kommissionen, med genomförandeakter, ska kunna besluta om s.k. radiospektrumfärdplaner, som – såvitt Tele2 uppfattar det – ska kunna innehålla tvingande tidsplaner för spektrumtilldelningar, reglerna om koordinerade tilldelningar (artikel 18) och genom den konsultationsprocess (artikel 31) mellan nationella regleringsmyndigheter och Kommissionen som föreslås tillämpas i samband med spektrumtilldelningar, som inkluderar en rätt för Kommissionen att lägga in sitt veto mot föreslagna auktionsformat.

Som Tele2 har uppmärksammat ovan är det Tele2s övergripande bedömning och erfarenhet är att en relativt hög grad av harmonisering inom spektrumområdet i normalfallet är fördelaktigt, då detta starkt påverkar tillgängligheten av teknisk utrustning som tillhandahålls på en global marknad. Samtidigt är det viktigt att respektive medlemsstat har möjlighet att inom rimliga gränser anpassa tidpunkten för spektrumtilldelningar i förhållande till exempelvis den efterfrågan och terminalpenetration som föreligger på respektive nationell marknad.

Tele2 föreslår härvidlag att regeringen ska verka för att upprätthålla en rimlig flexibilitet för medlemsstaterna i fråga om valet av tidpunkt för spektrumtilldelningar – alldeles oavsett om Kodexen bibehålls eller ersätts med DNA.

I fråga om radiotillståndets giltighetstid innehåller DNA-förslaget två viktiga och grundläggande förändringar: Dels föreslås att nya radiotillstånd ska ha obegränsad giltighetstid (artikel 24), dels föreslås att redan tilldelade radiotillstånd, som har en begränsad giltighetstid, som huvudregel ska förlängas med samma giltighetstid som tidigare (artikel 25).

Tele2 ställer sig generellt sett positiv till dessa föreslagna förändringar. Mot bakgrund av den stora betydelse som förhållandet mellan spektrummängd och antal användare och/eller marknadsandel (detta förhållande kallas ibland "fair share of spectrum") har för mobiloperatörers förmåga att konkurrera effektivt på marknaden, är det samtidigt centralt att en sådan förändring av giltighetstiden för radiotillstånd som föreslås i DNA förenas med ett tydligt uppdrag för regleringsmyndigheterna att genom spektrumauktionsdesign, exempelvis genom tillämpningen av spektrumtak, säkerställa en för konkurrensen rimlig ratio mellan spektrummängd och antal användare och/eller marknadsandel per mobiloperatör.

Det bör också explicit framgå att en eventuell förlängning av sedan tidigare tilldelade radiotillstånd enligt artikel 25 ska utgå från bedömningen av hur en sådan förlängning skulle påverka målet att upprätthålla en för konkurrensen rimlig ratio mellan spektrummängd och antal användare och/eller marknadsandel per mobiloperatör.

Tele2 föreslår härvidlag att regeringen ska verka för att förslagen om radiotillståndets giltighetstid genomförs, med tillägget om att en för konkurrensen rimlig ratio mellan spektrummängd och antal användare och/eller marknadsandel per mobiloperatör ska upprätthållas av de nationella regleringsmyndigheterna, såväl vid val av auktionsdesign som vid beslut om förlängning av radiotillstånd. Detta gäller alldeles oavsett om dessa förändringar införs i Kodexen eller genom en ersättning av Kodexen med DNA.

I fråga om kostnader för spektrum innehåller DNA-förslaget också flera viktiga och grundläggande förändringar (primärt i artikel 29): *Dels ska utgångspriser (eng. reserve price) i spektrumauktioner ta hänsyn till effektiv tilldelning och användning av radio-spektrum såväl som investeringar och utbyggnad av nätverk och tjänster, och Kommissionen ska ta fram riktlinjer för beräkning av utgångspriser (artikel 29(3)), dels ska auktionslikvider erläggas först när erhållna radiotillstånd är tillgängliga för användning och möjlighet ska ges att auktionslikvider betalas i årliga avbetalningar (artikel 29(5)).*

Tele2 ställer sig mycket positivt till dessa föreslagna förändringar. Särskilt de föreslagna reglerna om att auktionslikvider ska erläggas först när tilldelade radiotillstånd kan tas i bruk adresserar ett mycket konkret och mångårigt problem i Sverige.

I de senaste spektrumauktionerna i Sverige har vinnande budgivare behövt betala 50 procent av auktionslikviden drygt två år innan tillståndshavarna har fått ta radiotillstånden i bruk. Denna ordning, som skiljer sig markant från de betalningsvillkor som tillämpas i övriga nordiska länder, har haft en direkt negativ effekt på tillståndshavarnas förutsättningar för investeringar. Härvidlag konstaterar Tele2 att det är allmänt vedertaget att kommersiella verksamheter söker optimera förhållandet mellan nytta och betalning – att betala för något innan detta något skapar nytta för bolaget innebär i de flesta fall, åtminstone i de verksamheter som inte har oändliga resurser, risk för att inte kunna betala för något annat som faktiskt skapar nytta i närtid. Att undvika tidsmässigt ”onyttiga” betalningar är grundläggande i de flesta kommersiella verksamheter. Förslaget i artikel 29(5) är mot denna bakgrund mycket välkommet.

Tele2 föreslår härvidlag att regeringen ska verka för att bestämmelserna i artikel 29(3) och artikel 29(5) ska genomföras – alldeles oavsett om dessa förändringar införs i Kodexen eller genom en ersättning av Kodexen med DNA.

6. Specifika kommentarer på Part V, Title III: Interconnection

I fråga om symmetrisk reglering innebär DNA-förslaget, såvitt Tele2 uppfattar det, ingen materiell förändring. De möjligheter att fatta beslut om symmetriska skyldigheter avseende infrastruktur inne i en byggnad, fram till och även bortom den distributionspunkt som ligger närmast byggnaden, som Kodexens artikel 61(3) idag ger nationell regleringsmyndigheter upprepas – förvisso med vissa språkliga justeringar – i DNA-förslagets artikel 69(2) och artikel 69(3). Enligt Tele2 bör dock tillfället tas i akt att ändra dessa bestämmelser om symmetriska skyldigheter sådant att möjligheten att besluta om symmetriskt tillträde till accessnät (enligt Kodexens artikel 61(3) andra stycket och DNA-förslagets artikel 69(3)) görs oberoende av om något tillträde till fastighetsnät (enligt Kodexens artikel 61(3) första stycket och DNA-förslagets artikel 69(2)) dessförinnan har beslutats.

Tele2 föreslår att regeringen ska verka för att de två bestämmelserna om symmetrisk tillträde till fastighets- respektive accessnät görs oberoende av varandra.

7. Specifika kommentarer på Part V, Title IV: Markets and competition

Reglerna inom SMP-området har hållits relativt intakta. Detta särskilt i jämförelse med de långtgående alternativ som Kommissionen föreslog i sin vitbok.

Trots detta är det uppenbart att Kommissionen genom DNA-förslaget *dels* försöka minska de nationella regleringsmyndigheternas frihetsgrader att välja de skyldigheter som de anser lämpliga, *dels* försöker göra det svårare för de nationella regleringsmyndigheterna att tillämpa de SMP-skyldigheter som anses mer ingripande, särskilt avseende skyldigheter om kostnadsbaserad prissättning. Detta sker på följande sätt:

För det första vill Kommissionen i DNA-förslagets artikel 77–81 introducera en form av "skyldighetstrappa" som anger att en nationell regleringsmyndighet bara får överväga att ålägga skyldigheter som är hänförliga till "nästa steg i trappan" om skyldigheterna som är hänförliga till det "lägre steget i trappan" inte förväntas ge rätt effekt. Den ordning som Kommissionen föreslår är att skyldigheter enligt artikel 77 först ska övervägas, sedan skyldigheter enligt artikel 80, sedan skyldigheter enligt artikel 81, sedan skyldigheter enligt artikel 78 och sist skyldigheter enligt artikel 79.

För det andra vill Kommissionen i DNA-förslagets artikel 81 introducera en skyldighet för nationella regleringsmyndigheter att innan några andra tillträdesskyldigheter införs undersöka lämpligheten i att dessförinnan införa en eller flera unionsgemensamma tillträdesskyldigheter, som Kommissionen ska definiera i genomförandeakter.

För det tredje vill Kommissionen i DNA-förslagets artikel 85 utvidga bestämmelserna om konsultation innan SMP-beslut fattas och därvid ge sig själv rätten att lägga in sitt veto mot beslut om SMP-skyldigheter. Detta ska jämföras med nuvarande bestämmelser enligt Kodexens artikel 32, enligt vilka Kommissionen kan lägga in sitt veto mot marknadsdefinitioner och identifiering av SMP-operatörer.

Som Tele2 har betonat ovan i avsnitt 1.3 är behovet och värdet av harmonisering inom SMP-området mycket begränsat. Detta då beslut och åtgärder inom SMP-området ska baseras på analyser av *nationella* marknader som av flera skäl har mycket olika karaktärstik. Inom SMP-området är det alltså helt avgörande att de nationella regleringsmyndigheterna har stora frihetsgrader att anpassa både marknadsanalyser, identifiering av SMP-operatörer samt valet av SMP-skyldigheter till de faktiska omständigheter som råder på respektive nationell marknad. Överdriven harmonisering inom SMP-området riskerar att leda till marknadsdefinitioner och SMP-skyldigheter som inte är förenliga med verkligheten i respektive medlemsland.

Detta är särskilt viktigt för ett land som Sverige, där fiberutbyggnaden i princip är helt klar och där fibernätägarna – åtminstone på villamarknaden (ofta benämnd "SDU-marknaden") – gynnas av nätspecifika monopol vilket utnyttjas för att sätta monopolpriser till uppenbar nackdel för slutanvändarna. Det av Kommissionen föreslagna utökade skyddet av SMP-operatörerna riskerar att medföra att svenska slutkunder på SDU-marknaden kommer att få betala mer för mindre valfrihet.

I sammanhanget kan det också noteras att den tydligare rangordning som Kommissionen vill införa mellan olika SMP-skyldigheter i praktiken inte ens är nödvändig, eftersom alla beslut om SMP-skyldigheter redan enligt Kodexens artikel 68(2) ska vara proportionerliga, d.v.s de ska inte vara mer ingripande än nödvändigt.

Mot denna bakgrund avstyrker Tele2 de förändringar av SMP-ramverket som inryms i DNA-förslaget, eftersom samtliga dessa förändringar, enskilt och tillsammans, minskar de nationella regleringsmyndigheternas möjligheter att anpassa valet av SMP-skyldigheter till de specifika konkurrensproblem som föreligger på respektive nationell marknad. Tele2 föreslår därför att regeringen ska verka för att de SMP-bestämmelser som gäller enligt Kodexen ska bibehållas – med ett viktigt undantag (se nedan).

I fråga om den försiktighetsprincip som enligt DNA-förslaget ska gälla för beslut om skyldigheter att tillämpa kostnadskontroll, inklusive kostnadsbaserad prissättning, vill Tele2 uppmärksamma att Kommissionen tycks vilja tillämpa en viss, strängare standard på nationella regleringsmyndigheter, medan den själv vill ha vida befogenheter att fatta beslut om prisreglering.

Härvidlag bör betonas att Kommissionen, utan att i flera fall ha genomfört marknadsanalyser som motsvarar åtminstone den som PTS har genomfört för att förbereda det SMP-beslut avseende marknad 1 som planeras för hösten 2026, har fattat beslut om högsta tillåtna grossistpriser inom fast och mobil terminering, högsta tillåtna grossistpriser för roaming inom EU, högsta tillåtna slutkundspriser för s.k. intra-EU-samtal samt högst tillåtna slutkundspriser för roaming inom EU. I detta sammanhang är det viktigt att notera att nationella regleringsmyndigheter inte har rätt eller möjlighet över huvud taget att fatta beslut om högsta tillåtna *slutkundspriser*.

Mot denna bakgrund kan Kommissionens förslag på stor försiktighet och återhållsamhet i fråga om de nationella regleringsmyndigheternas beslut om skyldigheter om priskontroll, och då framför allt om kostnadsbaserad prissättning, tyvärr inte anses särskilt trovärdigt.

Enligt Tele2 bör tillfället dessutom tas i akt att ta bort de undantag för s.k. rena grossistföretag som i Kodexen gäller enligt artikel 80 och som i DNA-förslaget ska bibehållas (artikel 84). Undantags- och skyddsbestämmelserna för rena grossistföretag bygger på den felaktiga föreställningen att rena grossistföretag, även om de har SMP-status, har mindre incitament eller möjligheter att utnyttja en dominerande ställning än vad vertikalt integrerade SMP-operatörer har.

Svensk erfarenhet visar att denna föreställning är helt felaktig. I Sverige har rena grossistföretag visat sig utgöra den kategori av SMP-operatörer som i störst utsträckning missbrukar sin ställning och tillämpar överprissättning, och Kodexens nuvarande bestämmelser i denna del har redan försvårat skyddet av effektiv konkurrens i Sverige.

Mot denna bakgrund föreslår Tele2 att regeringen ska verka för att undantags- och skyddsbestämmelserna för rena grossistföretag som är SMP-operatörer ska tas bort, alldeles oavsett om de tas bort ur Kodexen eller från DNA-förslaget.

* * *

Kontaktperson på Tele2
Carl-Johan Rydén
Regleringschef