

11-09-2026, 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.remisser@regeringskansliet.se (kopia)

Yttrande över remiss av Post- och telestyrelsens rapport *Stöd till utbyggnad av infrastruktur för mobila tjänster (PTS-ER-2026:3)*

Tele2 Sverige AB ("Tele2") har tagit del av Post- och telestyrelsens ("PTS") rapport Stöd till utbyggnad av infrastruktur för mobila tjänster ("Rapporten"), som Finansdepartementet remitterade den 12 maj 2026 med dnr. Fi2026/00227. Tele2 får härmed inkomma med följande yttrande.

1. Övergripande kommentarer

Tele2 välkomnar den övergripande ambitionen att staten finansiellt bidrar till ytterligare täckning och kapacitet för mobila tjänster i geografiska områden där kommersiella förutsättning för sådan mobiltäckning och mobilkapacitet saknas. Hittills har den ambitionen kommit till uttryck i täckningskrav i radiotillstånd. Tele2 ser härvidlag det föreslagna statsstödet som ett eventuellt komplement till täckningskravsinstrumentet. Tele2 ställer sig också bakom den övergripande inriktningen på det föreslagna stödet, det vill säga att ett eventuellt stöd skulle riktas till täcknings- och kapacitetsåtgärder längst med vägar och järnvägar.

Tele2 vill emellertid samtidigt betona att än viktigare än att stödja täcknings- och kapacitetsutbyggnad i geografiska områden där kommersiella förutsättningar saknas är att undanröja och undvika hinder och/eller åtgärder som fördröjer täckningsutbyggnad och kapacitetsförstärkning i geografiska områden där kommersiella förutsättningar föreligger.

I detta sammanhang utgör betalningsvillkor i spektrumauktioner ett tydligt exempel på hinder mot kommersiell täcknings- och kapacitetsutbyggnad. Alltsedan tilldelningen av radiotillstånden i 3,5 GHz-bandet tillämpar PTS en ordning som innebär att vinnande budgivare ska betala 50 procent av auktionslikviden i samband med att PTS har genomfört en auktion och fattat beslut om tillstånd att använda radiosändare, och att återstående 50 procent av auktionslikviden ska betalas i anslutning till att tillstånden börjar gälla ("50/50-fördelningen"). I praktiken har detta inneburit att svenska mobiloperatörer, som har vunnit spektrumauktioner, har tvingats betala miljardbelopp för tillgångar flera år innan de har fått möjlighet att använda samma tillgångar.

Denna ordning utgör ett uppenbart hinder mot kommersiella investeringar i mobiltäckning och mobilkapacitet. 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, t ex investeringar i täckning och kapacitet baserat på befintlig spektrum. Att undvika tidsmässigt "onyttiga" betalningar är helt grundläggande i de flesta kommersiella verksamheter.

Såsom Tele2 framfört tidigare bör regeringen, antingen genom lagstiftning eller genom uppdrag i PTS regleringsbrev, säkerställa att PTS antingen tillämpar en ordning som innebär att hela auktionslikviden betalas samtidigt som radiotillstånden träder i kraft ("0/100-fördelningen") eller en ordning som innebär att auktionslikviden delas upp i flera mindre delar som betalas över en längre tidsperiod ("Installments-fördelningen"). På detta sätt hade regeringen undanröjt hinder som försenar och/eller fördyrar den utbyggnad och kapacitet som svenska mobiloperatörer ser kommersiella skäl att genomföra. Att auktionslikvid ska erläggas först när erhållna radiotillstånd är tillgängliga för användning (alltså 0/100-fördelning) och att det ska vara möjligt att dela upp auktionslikvid i årliga avbetalningar (alltså Installments-fördelningen) är också en av de centrala komponenterna i EU-kommissionens förslag på nytt regelverk för telekomsektorn (Digital Networks Act).

Även om Tele2 välkomnar den grundläggande ambitionen som ligger till grund för Rapporten, konstaterar Tele2 att det finns en rad oklarheter som behöver analyseras ytterligare och förhållanden som behöver klargöras innan det är möjligt att slutligt ta ställning till ett förslag på statsstöd för mobilnätutbyggnad. Enligt Tele2 bör ett eventuellt stödsystem präglas av enkelhet – såväl i fråga om omfattning, ansökningsprocess, grossisttillträde och uppföljning.

I det nedanstående beskrivs de viktigaste områden som enligt Tele2s bedömning kräver ytterligare analys och förtydliganden.

2. Specifika kommentarer

2.1. *Omfattning av stöd vid kapacitetsuppgrädering i befintlig site*

Enligt Rapporten föreslås det följande gälla: "Stödet för dessa väg- och järnvägssträckor bör omfatta områden där täckning helt saknas *eller där den befintlig infrastrukturen inte erbjuder nödvändig kapacitet*" (Tele2s kursivering). Tele2 uppfattar det kursiva på så sätt att stöd ska kunna ges till kapacitetshöjande investeringar i befintlig infrastruktur. I praktiken skulle det innebära att stöd skulle kunna ges till installation av aktiv utrustning för ytterligare mellan- och/eller högbandsspektrum i en befintlig site där passiv utrustning, inklusive el och fiber, såväl som aktiv utrustning för lågband redan är installerad vid söktillfället.

Vid sådant stöd till kapacitetshöjande åtgärder i befintlig site – i praktiken stöd till installation av extra aktiv utrustning – kan det enligt Tele2 ifrågasättas om stöd bör ges till annat än till själva installationen, d.v.s. i första hand stöd för inköp av hårdvara, licenser för hårdvara samt installationsarbete. I fråga om stöd för drift- och underhåll (i praktiken OPEX-stöd) ser Tele2 att det skulle bli komplicerat att skilja på den del av sitens totala OPEX som skulle vara specifikt hänförlig till den stödfinansierade aktiva utrustningen (som enligt Rapportens förslag skulle bli ersättningsgill) från den del av sitens totala OPEX som skulle vara hänförlig till den redan befintliga passiva och aktiva utrustningen (som enligt Rapportens förslag inte skulle bli ersättningsgill eftersom den finansierats på kommersiell grund).

I syfte att undvika sådan komplexitet bör det enligt Tele2 övervägas om det ska finnas två stödmodeller beroende på om stödet ges till ny täckning i form av en helt ny site eller om stödet ges till ny kapacitet i form av kompletteringar i befintlig site. Ett alternativ i detta sammanhang vore att inkludera både stöd för CAPEX och OPEX i det förra fallet medan stödet skulle begränsas till CAPEX i det senare fallet.

2.2. Grossisttillträde med hänsyn till den svenska mobilmarknadens särdrag

I Rapporten konstateras att tillträde till stödfinansierad infrastruktur är ett krav enligt EU-kommissionens riktlinjer för statligt stöd till bredbandsnät (2023/C 36/01) ("Bredbandsriktlinjerna"). Samtidigt noteras det i Rapporten att det inom ramen för det aktuella regeringsuppdraget inte har fastslagits exakt vilka accessprodukter som är relevanta att ställa krav på och hur villkoren för tillträdet bör se ut. I den hearing som Finansdepartementet anordnade i samband med PTS publicering av Rapporten noterade Finansdepartementet att roaming som accessprodukt specifikt nämns i Bredbandsriktlinjerna.

Härvidlag uppmärksammar Tele2 att grossisttillträde till stödfinansierad infrastruktur enligt Bredbandsriktlinjerna är ett "oumbärligt villkor för alla statliga stödåtgärder" (punkt 129). Vidare anføres i samma punkt att "särskilt gäller att tillträde i grossistledet gör det möjligt för tredjepartsföretag att konkurrera med den valda anbudsgivaren, och ökar därigenom urvalet och stärker konkurrensen i de områden som omfattas av åtgärden." När det gäller valet av accessprodukt(-er) ger Bredbandsriktlinjerna följande, generella vägledning:

"Detta tillträde är inte beroende av någon föregående marknadsanalys i den mening som avses i kapitel III i direktiv (EU) 2018/1972. Den typ av skyldigheter rörande tillträde i grossistledet som åläggs ett statligt finansierat nät bör emellertid beakta de skyldigheter rörande tillträde som fastställs inom ramen för sektorsspecifika bestämmelser. Eftersom stödmottagarna inte bara använder sina egna medel utan även offentliga medel för att bygga ut nätet, bör de dock tillhandahålla ett större utbud av accessprodukter i grossistledet än det som de nationella regleringsmyndigheterna ålägger företag som har betydande marknadsstyrka." (punkt 129)

Logiken som följer av Bredbandsriktlinjernas punkt 129 är således att de tillträdes-skyldigheter som gäller för s.k. SMP-operatörer (alltså sådana operatörer som har befunnits ha en dominerande ställning och som på den grunden har ålagts att tillhandahålla vissa grossisttillträdesprodukter) ska utgöra ett slags golv för de tillträdesskyldigheter som ska gälla för operatörer som erhållit statligt stöd. I tillägg till dessa accessprodukter, som alltså i utgångsläget är SMP-skyldigheter men som även gäller för operatörer som erhåller statsstöd för infrastrukturutbyggnad, ska ytterligare accessprodukter adderas.

I punkt 144 i Bredbandsriktlinjerna ges ytterligare vägledning i fråga om lämpliga accessprodukter i stödfinansierade mobilnät:

"Det statligt finansierade nätet måste tillhandahålla en rimlig uppsättning accessprodukter i grossistledet, med hänsyn till marknadens särdrag, för att säkerställa ett effektivt tillträde till det subventionerade nätet. Detta omfattar åtminstone roaming och tillträde till stolpar, master, torn och ledningar. Så snart de blir tillgängliga måste det statligt finansierade nätet tillhandahålla de accessprodukter som krävs för att utnyttja de mer avancerade egenskaperna hos mobilnät, såsom 5G och framtida generationer av mobilnät."

Att accessprodukten "roaming" anges i punkt 144 är i Tele2s mening motsägelsefullt och oförenligt med den övergripande vägledningen i punkt 129. Begreppet "roaming" får i detta sammanhang antas betyda någon form av nationell men geografiskt begränsad roaming (eftersom tillträdet endast ska avse det stödfinansierade området).

Ett roamingtillträde skulle per definition omfatta tillträde till ett helt radioaccessnät, inklusive samtliga spektrumresurser. Ett roamingtillträde skulle i praktiken realiseras i en operatörs core-nät. I jämförelse med t ex tillträde till passiv infrastruktur, d.v.s. det som på mobilmarknaden i normalfallet kallas för inplacering i befintlig site, vore ett roamingtillträde ett mycket förädlad och långtgående tillträde.

Det ovanstående ska sättas i relation till det faktum att några operatörer med SMP-status inte har identifierats på den svenska mobilmarknaden. Några SMP-tillträdesskyldigheter har aldrig meddelats på den svenska mobilmarknaden eftersom några strukturella konkurrensbrister som kräver *ex ante*-ingripanden aldrig har identifierats. Härvidlag skiljer sig den svenska mobilmarknaden tydligt från den svenska fibermarknaden, på vilken Telia sedan många år tillbaka har befunnits ha SMP-status och har ålagts SMP-tillträdesskyldigheter, och i PTS senaste förslag på SMP-beslut för den fasta fibermarknaden ökar antalet SMP-operatörer med SMP-tillträdesskyldigheter till över sextio.

Utgångspunkten för valet av accessprodukter vid statsstöd till mobilnät är således, i enlighet med punkt 129 i Bredbandsriktlinjerna, att några behov av SMP-skyldigheter rörande tillträde till mobilnät inte har identifierats alls. Några SMP-operatörer finns inte på den svenska mobilmarknaden. Att över huvud taget meddela *någon* skyldighet att tillhandahålla grossisttillträde för en mobilnätägare är med andra ord att gå väsentligt längre än dagens tillämpning av de sektorspecifika bestämmelserna. Tas hänsyn till strukturen för de sektorsspecifika tillträdesskyldigheterna (en hänsyn som ska tas enligt punkt 129 i Bredbandsriktlinjerna), som innebär att tillträde i första hand ska ges till passiva nätdelar, förefaller det både ologiskt och i strid med punkt 129 i Bredbandsriktlinjerna att meddela en skyldighet om roamingtillträde.

I jämförelse med tillträde till passiv och/eller aktiv utrustning är roamingtillträde det mest långtgående tillträdet. Eftersom utgångspunkten i fråga om den svenska mobilmarknaden är att inga *ex ante*-skyldigheter om grossisttillträde föreligger alls, vore det varken rimligt eller proportionerligt att införa en statsstödsskyldighet som vore mer långtgående än de *ex ante*-skyldigheter som skulle ha meddelats om behov av sådana hade identifierats av ansvarig regleringsmyndighet.

En roamingskyldighet skulle dessutom innebära att tillträdesskyldigheten skulle omfatta tillgångar för vilka en MNO inte har erhållit statsstöd. I fråga om spektrum är det i själva verket tvärtom: svenska MNO:er har erlagt många miljarder i betalning till staten för rätten att använda spektrum. Det vore uppenbart ologiskt om staten ålade en MNO att medge tillträde för andra till en tillgång till vilken samma MNO har erhållit ensamrätt genom att erlagga betalning av mycket stora belopp till staten.

I sammanhanget är det också viktigt notera att svenska MNO:er tillhandahåller MVNO- och SP-tillträde på kommersiella grunder. Enligt PTS publika statistik finns det fler än 50 MVNO:er och SP:s som har tillträde till MNO:ernas mobilnät på kommersiella grunder. En MNO:s samtliga MVNO- och SP-grossistkunder skulle redan genom sina grossistavtal med MNO:n ha fullt tillträde till de delar av MNO:s nät som framgent skulle kunna vara finansierat med statsstöd. I den utsträckning andra MNO:er skulle begära tillträde till den statsstödsfinansierade infrastrukturen – ett tillträde som med största sannolikhet skulle begränsas till tillträde till statsstödsfinansierad passiv infrastruktur – skulle även tillträdande MNO:ers MVNO- och SP-grossistkunder få fullt tillträde till den statsstödsfinansierade infrastrukturen.

Mot bakgrund av det ovanstående vore det enligt Tele2 såväl oproportionerligt som oförenligt med punkt 129 i Bredbandsriktlinjerna att konstruera en grossisttillträdes-skyldighet som omfattade mer än de i det enskilda fallet statsstödsfinansierade tillgångarna.

I fallet med täckningsutbyggnad, d.v.s. när en helt ny site anläggs med statsstöd, skulle det statsstödsreglerade grossisttillträdet i praktiken ges till hela site, inklusive passiv och aktiv utrustning, eftersom hela site vore statsstödsfinansierad. Tillträde till spektrum skulle *inte* inkluderas.

I fallet med kapacitetsförstärkning i befintlig site, d.v.s. när extra aktiv utrustning installeras i en befintlig site, skulle det statsstödsreglerade grossisttillträdet i praktiken ges till den aktiva utrustningen. För att möjliggöra ett sådant tillträde skulle tillträdande operatör behöva ha tillträde till den passiva infrastruktur i vilken den statsstödsfinansierade aktiva utrustningen vore installerad. Sådant tillträde till passiv infrastruktur, d.v.s. inplacering i befintlig site, tillhandahålls redan idag på kommersiella grunder i princip i alla siter där plats finns. Tillträde till spektrum skulle *inte* inkluderas.

I undvikande av missförstånd betonar Tele2 att ett statsstödsreglerat grossisttillträde till infrastruktur inte, på de grunder som angivits ovan, bör inkludera tillträde till spektrum. Det innebär bland annat att någon statsstödsreglerad skyldighet att tillhandahålla roamingtillträde inte kan bli aktuell.

I sammanhanget betonar Tele2 också att det grossisttillträde som får förväntas komma att begäras av svenska MNO:er till statsstödsfinansierad infrastruktur i praktiken kommer att begränsas till tillträde till passiv infrastruktur. Tele2 förväntar sig alltså att svenska MNO:er, när de begär grossisttillträde till statsstödsfinansierad infrastruktur, kommer att vilja installera *egen* aktiv utrustning (radio och basband) och på så sätt säkerställa så stor rådighet över sina tjänster som möjligt.

2.3. Villkor vid grossisttillträde

Rapporten innehåller inte några detaljer om vilka villkor, inklusive priser, som ska gälla för tillträde till statsstödsfinansierad infrastruktur och till eventuell befintlig, icke-statsstödsfinansierad infrastruktur i vilken statsstödsfinansierad utrustning är installerad. Att få klarhet i de prisvillkor som föreslås gälla vid statsstödsreglerat grossisttillträde är enligt Tele2 en förutsättning för att kunna ta ställning till ett förslag på mobilstöd.

Såsom Tele2 nämnt i det ovanstående bör enkelhet och förutsägbarhet prioriteras vid utformningen av stödet. Detta gäller även i fråga om villkoren för grossisttillträdet. Enligt Tele2 bör prisstrukturen baseras på följande två dimensioner:

1. Avser tillträdet infrastruktur som i sin helhet är stödfinansierad eller infrastruktur som till delar är stödfinansierad och som till delar är kommersiellt finansierad?
2. Avser tillträdet infrastruktur för vilken stödmottagaren erhållit/erhåller CAPEX- och OPEX-stöd eller infrastruktur för vilken stödmottagaren endast erhållit CAPEX-stöd (se Tele2s bedömningar och förslag i avsnitt 2.1 ovan)?

Enligt Tele2 bör priset för tillträde till stödfinansierad infrastruktur och utrustning vara strikt kostnadsbaserad.

Tillträde till stödfinansierad infrastruktur och utrustning som erhållit/erhåller både CAPEX- och OPEX-stöd, vilket enligt Tele2s förslag i avsnitt 2.1 bör bli fallet vid installation av en helt ny site, bör i praktiken vara kostnadsfri, eftersom stödmottagaren erhåller full kostnadstäckning (både CAPEX och OPEX) för den infrastruktur och utrustning till vilken tillträde begärs.

Vid tillträde till stödfinansierade infrastruktur och utrustning som erhållit/erhåller endast CAPEX-stöd, vilket enligt Tele2s förslag i avsnitt 2.1 bör bli fallet vid statsstöd till kapacitetshöjande åtgärder i befintlig site, bör tillträdespriset spegla det faktum att stödmottagaren har drift- och underhållskostnader för den stödfinansierade infrastrukturen/utrustningen (även om inköp av hårdvara och installation har bekostats med statsstöd). I ett sådant fall bör en tillträdande operatör erlagga ersättning som motsvarar en rättvis andel (beroende på hur många operatörer som samutnyttjar infrastrukturen/utrustningen) av de drift- och underhållskostnader som stödmottagaren har för den stödfinansierade infrastrukturen/utrustningen.

Vid tillträde till befintlig infrastruktur som inte finansierats med statsstöd men till vilken tillträde ändå ska ges till följd av att statsstödsfinansierad utrustning är installerad i den befintliga infrastrukturen, bör marknadsmässig prissättning tillämpas. Eftersom svenska MNO:er och s.k. tornbolag sedan flera år tillbaka tillhandahåller inplaceringar av olika slag till varandra finns det etablerade villkor, inklusive priser, för sådant tillträde till befintlig infrastruktur.

2.4. Tidsgränser

I Rapporten anges inga tidsgränser för det föreslagna stödet för drift- och underhållskostnader. Enligt Tele2 är det rimligt att drift- och underhållsstöd ska garanteras under hela den stödfinansierade infrastrukturens/utrustningens livslängd (i de fall OPEX-stöd över huvud taget bör betalas ut (se Tele2s bedömningar och förslag i avsnitt 2.1)).

* * *

Kontaktperson på Tele2

Carl-Johan Rydén
Regleringschef